

UNIVERSITÉ DE LYON. — FACULTÉ DE DROIT

De l'Intervention des Municipalités

En Matière d'Habitations Ouvrières

LA QUESTION

DEVANT LE CONSEIL MUNICIPAL DE LA VILLE DE LYON

THÈSE POUR LE DOCTORAT

PRÉSENTÉE ET SOUTENUE DEVANT LA FACULTÉ DE DROIT DE LYON

le lundi 31 Janvier 1910, à 2 heures et demie

PAR

Henry DURET

AVOCAT

PARIS

LIBRAIRIE NOUVELLE DE DROIT ET DE JURISPRUDENCE

ARTHUR ROUSSEAU, ÉDITEUR

14, RUE SOUFFLOT ET RUE TOULLIER, 13

1910



Digitized by the Internet Archive
in 2026

THÈSE

POUR LE DOCTORAT

UNIVERSITÉ DE LYON. — FACULTÉ DE DROIT

MM.

CAILLEMER, C. ✱, I. ✱, Doyen honoraire, correspondant de l'Institut.

MABIRE, ✱, I. ✱, professeur honoraire.

THALLER, ✱, I. ✱, professeur honoraire.

AUDIBERT, I. ✱, professeur honoraire.

FLURER, I. ✱, doyen, professeur de Droit civil.

GARRAUD, I. ✱, professeur de Droit criminel.

APPLETON (Charles), I. ✱, professeur de Droit romain.

COHENDY, O. ✱, I. ✱, professeur de Droit commercial.

PIC, I. ✱, professeur de Droit international public.

APPLETON (Jean), I. ✱, professeur de Droit administratif.

LAMBERT, A. ✱, professeur d'Histoire générale du Droit français.

BOUVIER, I. ✱, professeur de Science financière et de Législation française des finances.

LAMEIRE, I. ✱, professeur d'Histoire du Droit public et de Droit administratif.

JOSSERAND, I. ✱, professeur de Droit civil, assesseur du Doyen.

BROUILHET, I. ✱, professeur d'Économie politique.

HUVELIN A. ✱, professeur de Droit romain.

LÉVY, A. ✱, professeur de Droit civil.

GONNARD, A. ✱, professeur d'Histoire des Doctrines Économiques et d'Économie politique.

BOUVIER-BANGILLON, I. ✱, professeur de Procédure civile.

BECQ (J.), I. ✱, secrétaire.

MEMBRES DU JURY :

Président : M. PIC, professeur.

Assesseurs : MM. BOUVIER, professeur.

BROUILHET, professeur.

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

UNIVERSITÉ DE LYON. — FACULTÉ DE DROIT

De l'Intervention des Municipalités

En Matière d'Habitations Ouvrières

LA QUESTION

DEVANT LE CONSEIL MUNICIPAL DE LA VILLE DE LYON

THÈSE POUR LE DOCTORAT

PRÉSENTÉE ET SOUTENUE DEVANT LA FACULTÉ DE DROIT DE LYON

le lundi 31 Janvier 1910, à 2 heures et demie

PAR

Henry DURET

AVOCAT

PARIS

LIBRAIRIE NOUVELLE DE DROIT ET DE JURISPRUDENCE
ARTHUR ROUSSEAU, ÉDITEUR

14, RUE SOUFFLOT ET RUE TOULLIER, 13

1910



BIBLIOGRAPHIE

Ouvrages.

- Arminjon.** — L'administration locale en Angleterre. Thèse Paris, 1895.
- Avenel (d').** — Le mécanisme de la vie moderne, t. V. Paris, Colin, 1896.
- Baret.** — De l'amélioration de l'habitation à bon marché. Thèse Paris, 1899.
- Barbat du Closel.** — Les entreprises municipales de la ville de Glasgow envisagées au point de vue de l'intérêt collectif. Thèse Paris, 1907.
- Barch.** — De l'amélioration des habitations à bon marché. Commentaire théorique et pratique de la loi de 1906. 1907. Marseille.
- Baulez.** — Les habitations à bon marché en Angleterre, 1899.
- Baudran.** — L'habitation dans l'Oise, son hygiène, 1904.
- Batie (H. de la).** — Etude de la loi de 1894 dans sa dérogation au droit commun et dans ses rapports avec les principales nations étrangères, 1896.
- Bayselance.** — La question du droit de mutation. Communication au Congrès de Bordeaux, 1895.
- Beaujean.** — Les habitations municipales à Milan, 1908.
- Becker.** — L'inspection des logements à bon marché. Bruxelles, 1897.
- Bellamy.** — Habitations à bon marché. De l'intervention des pouvoirs publics. Thèse Paris, 1903.
- Bellom.** — Les habitations ouvrières et les caisses d'épargne dans les villes de moyenne importance. Paris, Mersch, 1908.
- Berthélemy.** — Traité élémentaire de droit administratif, 5^e éd. Paris, Rousseau, 1908.
- Bertillon (D^r).** — Essai de statistique comparée du surpeuplement des habitations à Paris et dans les grandes capitales européennes. Paris, 1894, imprimerie Chaix.
- Borgne (Le).** — Notions générales sur la législation des logements insalubres en France. Thèse Rennes, 1908.

- Bourdeau.** — L'évolution du socialisme. Paris, Alcan, 1901.
- Bourguin.** — Les systèmes socialistes et l'évolution économique. Annexes, 3^e éd., Paris, Armand Colin, 1908.
- Bouvier.** — La municipalisation des services publics devant la loi et la jurisprudence française : extrait des *Comptes rendus de l'Association française pour l'avancement des sciences*. Congrès de Lyon, 1906, Paris. Secrétariat de l'association, 1907.
- Boverat.** — Le socialisme municipal en Angleterre et ses résultats financiers. Thèse Paris, 1907.
- Brès.** — De la municipalisation des services d'intérêt public en Italie. Thèse Paris, 1904.
- Brentano.** — La question ouvrière.
- Bry.** — Cours élémentaire de législation industrielle. Paris, Larose, 1908.
- Brouardel.** — La lutte contre la tuberculose. Paris, 1901.
- Bureau.** — Le homestead et l'insaisissabilité de la petite propriété. Thèse Paris, 1894.
- Le principe d'insaisissabilité. Rapport au Congrès des habitations à bon marché. Paris, 1900.
- Cacheux et Muller.** — Les habitations ouvrières en tous pays. Paris, 1898.
- Cadoux.** — La vie des grandes capitales. Paris, Berger-Levrault, 1908.
- Cauwès.** — Cours d'économie politique, 3^e éd., 1893.
- Challamel.** — Rapport au Congrès des habitations à bon marché. Paris, 1900.
- Cheysson.** — Du municipalisme. Paris, Guillaumin, 1904.
- L'hygiène sociale et l'assainissement de la maison. Paris, Guillaumin, 1905.
- Le confort du logement populaire. Paris, Chaix, 1905.
- Le taudis. Paris, Chaix, 1907.
- Coudurier.** — Une ville sous le régime collectiviste. Paris, Plon-Nourrit, 1908.
- Duclaux.** — L'hygiène sociale. Paris, Alcan, 1902.
- Ducrocq.** — Cours de droit administratif, 7^e éd., 1897-1905.
- Dantony.** — Des pouvoirs du maire en matière d'hygiène. Thèse Paris, 1904.
- Documents de la Prévoyance sociale.** — *Publications du ministère du Travail et de la prévoyance sociale*. Paris, Berger-Levrault.
- Les Caisses d'épargne (Législations et statistique), 1903.
- Applications de la législation française sur les habitations à bon marché, 1903.

- Les habitations à bon marché. Législation, statuts types, statistiques, 1908.
- Enquête sur l'habitation ouvrière, 1906.
- Dorville et Fillassier.** — L'office municipal de l'habitation à Stuttgart et Cologne. Paris, 1906.
- Droulers.** — Loi du 30 novembre 1894 relative aux habitations à bon marché. Son application dans une grande ville industrielle. Paris, thèse, 1898.
- Dubois.** — Etude sur les habitations à bon marché. Leur rareté et ses causes. Thèse Paris, 1905.
- Dufau.** — Du crédit aux habitations ouvrières en Belgique et la loi française du 12 avril 1906. Thèse Caen, 1906.
- D^s Dupin et Lacôme.** — Topographie de la tuberculose à Lyon avec préface du D^r J. Courmont, 1900-1904.
- Duthoit.** — Les habitations salubres et à bon marché en France et en Belgique. Thèse Paris, 1903.
- Fawcett.** — Travail et salaire, traduit par Raffalovitch. Paris, 1885.
- Ferrand.** — Les habitations à bon marché, 1905, Paris.
- Hygiène et habitations à bon marché. Paris, 1908.
- Franche.** — Habitations à bon marché. Eléments de construction moderne. Paris, 1907.
- Fuster.** — L'habitation ouvrière et les pouvoirs publics en Allemagne (Documents de la prévoyance sociale). Paris, Berger-Levrault, 1904.
- Gannier.** — Le socialisme municipal. La leçon de l'étranger (Cahiers du Socialiste). Paris, 1909.
- Gaucheron.** — Etude sur l'œuvre économique des municipalités. Thèse Paris, 1906.
- Gautheron.** — Le logement de l'ouvrier. Thèse Paris, 1898.
- Gautrez.** — Une loi nécessaire. L'insalubrité publique et l'expropriation. Paris, 1907.
- Gayet.** — La question d'hygiène et le droit de propriété. Thèse Lyon, 1907.
- Gide.** — Principes d'économie politique, 10^e éd., 1906.
- Grandjean.** — Les habitations à bon marché. Thèse Nancy, 1904.
- Guesclin de Guer.** — La protection de la santé publique. Les pouvoirs des maires et la loi de 1902. Thèse Caen, 1903.
- Halbwachs.** — La politique foncière des municipalités (Cahiers du Socialiste), 1902.
- Hauriou.** — Précis de droit administratif, 5^e éd., 1903.
- Jourdan.** — Législation des logements insalubres. Commentaire pratique de la loi de 1902. Paris, 1904.

- Jourdet.** — Les habitations à bon marché. Thèse Paris, 1906.
- Juillerat.** — L'habitation et la tuberculose, 1899.
- Le casier sanitaire des maisons ; une institution nécessaire, 1906.
- L'hygiène du logement, 1909.
- Lahor.** — Les habitations à bon marché à Paris, 1903.
- Les habitations à bon marché et un art nouveau pour le peuple. Paris, Larousse, 1907.
- Lambeau.** — Les logements à bon marché (Monographie concernant les discussions au conseil municipal de Paris), 1904.
- Lang.** — De l'intervention des départements et des communes en matière d'habitations à bon marché. Thèse Nancy, 1908.
- Lebon et Obozinski.** — De l'intervention des pouvoirs publics. Rapport au Congrès des habitations à bon marché. Bruxelles, 1897.
- Leloutre.** — De l'intervention des pouvoirs publics en matière d'habitations à bon marché. Thèse Paris, 1906.
- Lepreux.** — La Caisse générale d'épargne et de retraites en Belgique. Rapport au Congrès des habitations à bon marché, Paris, 1900.
- Leroy-Beaulieu. (P.)** — L'administration locale en France et en Angleterre. Paris, sans nom d'éditeur et sans date.
- L'Etat moderne et ses fonctions, t. IV, 2^e éd., Paris. Guillaumin, 1891.
- Traité théorique et pratique d'économie politique, t. IV, 3^e éd. Paris, Guillaumin, 1900.
- Traité de la science des finances, t. I, 7^e éd. Paris Guillaumin, 1906.
- Lesage.** — Le logement des ouvriers à Londres.
- Levasseur.** — Les habitations à bon marché. Conférence faite à Lille, 1904. Imprimerie Danel, Lille.
- Benoit-Lévy (G.).** — Lettre périodique de l'Association des Cités-Jardins, nos 6, 7, 8.
- Les Cités-Jardins d'Amérique, 1903.
- La Cité-Jardin.
- Lucas.** — Etude sur les habitations à bon marché en France et à l'étranger.
- Leybach.** — Habitations à bon marché. Guide pratique. Comité du Patronage des Vosges. Epinal, 1908.
- Martin et Bluzet.** — Commentaire administratif et technique de la loi de 1902 relative à la protection de la santé publique. Paris, Masson, 1903.
- Mater.** — Le socialisme municipal ou conservateur, 1909, Paris.
- Menger.** — L'Etat socialiste, 1903.

- Du Mesnil et Mangenot.** — Enquête sur les logements et professions. Paris, Chaix, 1898.
- Mercier.** — Exploitations municipales, commerciales ou industrielles en France. Thèse Paris, 1903.
- Montet.** — Etude sur le socialisme municipal anglais. Thèse Paris, 1901.
- Monod.** — La santé publique. Législation sanitaire de la France. Paris, Hachette, 1904.
- Ogereau.** — Le développement des services municipaux, particulièrement dans les grandes villes de France, au cours du XIX^e siècle. Thèse Paris, 1905.
- Pic.** — La législation ouvrière et la démocratie. Lyon, Storck, 1901.
- Un voyage social en Grande-Bretagne (Régies municipales, habitations ouvrières). Lyon, Storck, 1907.
- L'habitation ouvrière et la législation française (Rapport présenté au Congrès d'alliance et d'hygiène sociale). Lyon, 1907.
- Traité élémentaire de législation industrielle, les lois ouvrières, Paris, Rousseau, 1908.
- G. Picot.** — Rapport au Congrès des habitations à bon marché, Paris, 1900.
- L'enquête ouvrière à Paris. Le logement en garni. Communication à l'Académie des sciences morales et politiques, Paris, 1900.
- Un devoir social et les logements d'ouvriers.
- Perez-Canto.** — El obero propietario. Santiago de Chile, 1903.
- Pilon.** — Les monopoles municipaux. Thèse Paris, 1898.
- Pluquet.** — Des tentatives de la législation et de l'initiative privée pour améliorer l'habitation ouvrière. Thèse Paris, 1901.
- Pranard.** — Les buildings Societies américaines. Thèse Paris, 1907.
- L'habitation ouvrière et les autorités locales en Angleterre. Paris, Berger-Levrault, 1908.
- Provensal.** — L'habitation salubre à bon marché. Paris, Schmid, 1908.
- D^r Putreys,** de l'Université de Liège. — Les installations sanitaires des habitations privées et collectives. Bruxelles, 1908.
- Ramelli.** — Des attributions de la commune en matière civile et commerciale. Thèse Paris, 1907.
- Renard.** — Le socialisme à l'œuvre. Paris, 1907.
- Rendu et Cacheux.** — Rapport au Congrès international des habitations à bon marché, Londres, 1907, publié par le Comité des habitations à bon marché de la Seine, Paris, 1908.
- Ripert.** — Etude sur les plus-values indirectes résultant de l'exécution des travaux publics. Thèse, Paris, 1904.

- Robine.** — Des habitations à bon marché. Thèse Paris, 1902.
- Rognes.** — Les logements insalubres. La loi de 1902. Le casier sanitaire des maisons. Thèse de médecine. Toulouse, 1906.
- Rostand.** — L'action sociale par l'initiative privée, 4^e série. Paris, Alcan, 1907.
- Roux.** — La question des habitations ouvrières en Allemagne. Thèse Paris, 1903.
- Schmoll et Millerand.** — Habitations à bon marché. Commentaire de la loi du 10 avril 1908. Paris, 1909.
- Schnitzler.** — De l'intervention des pouvoirs publics en Suisse. Genève, 1897.
- Sergent.** — De l'étendue des pouvoirs de police municipale en matière de salubrité et de santé publique. Thèse Paris, 1906.
- Soeriens.** — L'inspection des logements à bon marché, 1897.
- Siegfried.** — Les avantages de la loi de 1894. Paris, 1896.
— Les habitations à bon marché, 1897.
- Strauss.** — La croisade sanitaire. Paris, 1897.
— et **Baulez.** — Habitations à bon marché. *Commentaire juridique et guide pratique de la loi du 12 avril 1906.* Paris, Flammarion, 1907.
— Les habitations à bon marché en Allemagne. Paris, Flammarion, 1903.
— et **Fillassier.** — La loi sur la protection de la santé publique. Travaux législatifs, guide pratique et commentaire. Paris, 1905.
- Stehelin.** — Essai sur le socialisme municipal. Thèse Paris, 1901.
- Tarrin.** — La loi sur la petite propriété. Thèse Paris, 1907.
- Thomas.** — Les espaces libres et les fortifications à Paris, 1909.
- Tissier.** — Des dons et legs aux établissements publics et d'utilité publique. Thèse Paris, 1890.
— Traité des dons et legs. Paris, 1896.
- Tixier.** — Les habitations à bon marché et les lois du 12 avril 1906 et du 10 avril 1908. Thèse Paris, 1908.
- Trélat.** — Commentaire de la loi du 25 février 1902. Paris, 1905.
- Turot.** — Rapport au Conseil municipal de Paris sur les habitations à bon marché. Bulletin n° 8. Imprimerie municipale. Paris, 1905.
- Turot et Bellamy.** — Le surpeuplement et les habitations à bon marché. Paris, Alcan, 1907.
- Veber.** — Le socialisme municipal. Paris, Giard et Brière, 1908.
- Vermant.** — Les règles municipales en Angleterre. Thèse Paris, 1903.
- COMPTES RENDUS DES CONGRÈS INTERNATIONAUX DES HABITATIONS A BON MARCHÉ.— Paris, 1889 ; Anvers, 1894 ; Bordeaux, 1895 ; Bruxelles, 1887 ; Paris, 1900 ; Düsseldorf, 1902 ; Liège, 1903 ; Londres, 1907.

COMPTES RENDUS DES CONGRÈS NATIONAUX DE LA PROPRIÉTÉ BATIE DE FRANCE, Bordeaux, 1905 ; Versailles, 1906 ; Rouen, 1908 ; Marseille, 1909.

CONGRÈS D'HYGIÈNE SOCIALE, Genève, 1906. CONGRÈS D'ASSAINISSEMENT DES HABITATIONS, Paris, novembre 1909.

Revues et périodiques.

ANNALES DE L'ÉCOLE LIBRE DES SCIENCES POLITIQUES.

Louis-Jaray (P.). — Le socialisme municipal en Italie, 1904, p. 297.

— Le socialisme municipal en France, 1905, p. 197.

ANNUAIRE DE LA SOCIÉTÉ D'ÉCONOMIE POLITIQUE DE LYON.

Guyot (Yves). — Expérience de socialisme municipal, 1895-1896, p. 359.

Bouvier. — Les régies municipales, 1907-1908, p. 492.

ANNALES DE LA RÉGIE DIRECTE.

Herriot. — La mise en régie du service des eaux et ses résultats, 1909, n° 2.

Bouvier. — De la nécessité d'une loi sur les régies municipales, 1909, n° 3, p. 152.

— La plus-value immobilière dans les communes belges, juillet 1909, p. 219.

— Le domaine illimité de la municipalisation, 1909, p. 261.

ANNUAIRE DE LÉGISLATION COMPARÉE, années 1890, 1901, 1904, 1906, 1908.

L'ANNÉE ADMINISTRATIVE, par MM. Hauriou, Jèze, Rabany, année 1905.

ALMANACH DE LA COOPÉRATIVE, années 1908-1909.

BULLETIN COMMENTAIRE DES LOIS NOUVELLES.

Dejamme. — La loi du 15 février 1902, janvier 1903.

Crevoisier (F.). — Les habitations, la petite propriété et les maisons à bon marché, mai 1908.

BULLETIN DE L'OFFICE INTERNATIONAL DU TRAVAIL, années 1907, 1908, 1909.

Enquête sur les conditions du logement, des salaires, et du coût de la vie en Angleterre, en Allemagne et en France, faite par le *Board of Trade*, 1905-1908, janvier, avril et mai 1909, p. 414, 1229.

8^e Assemblée annuelle du parti du travail britannique, Hull, 1908, p. 384.

BULLETIN OFFICIEL MUNICIPAL DE LA VILLE DE PARIS, années 1906, 1907, 1908, 1909.

BULLETIN OFFICIEL MUNICIPAL DE LA VILLE DE LLON, années 1907, 1908, 1909.

BULLETIN DE LA SOCIÉTÉ DES HABITATIONS OUVRIÈRES DE BELGIQUE.

Thompson (W.). — Analyse du projet de loi anglais de M. Burns, mars 1909.

BULLETIN OFFICIEL DE LA SOCIÉTÉ FRANÇAISE DES HABITATIONS A BON MARCHÉ. années 1904, 1905, 1906, 1907, 1908, 1909.

DOCUMENTS DU PROGRÈS.

Broda (R.). — Les moyens de communication dans les grandes villes anglaises, septembre 1909.

LES DÉBATS POLITIQUES ET LITTÉRAIRES.

Le socialisme municipal en Angleterre, 8 septembre 1902.

Les habitations à bon marché et l'impôt sur le revenu, 14 juillet 1909.

L'ECONOMISTE EUROPÉEN.

L'ECONOMISTE FRANÇAIS.

Levasseur. — Une critique britannique des élections municipales de Londres, 26 janvier 1907.

Cheysson. — Les habitations à bon marché pendant l'année 1907, 29 août et 5 septembre 1908. Enquête sur les conditions du logement ouvrier.

— Les habitations à bon marché pendant l'année 1908, 24 septembre 1909.

LE JOURNAL DES ÉCONOMISTES.

Cheysson. — Rapport sur le socialisme municipal, 1904, p. 269.

JOURNAL OFFICIEL, 15 avril 1906, 19 janvier 1907, 15 avril 1908, 7 juin 1908, 30 juin 1909.

GUIDE SOCIAL.

ACTION SOCIALE, Rennes, année 1908.

GAZETTE DES TRIBUNAUX, 22 et 23 juin 1908.

LE MONDE ÉCONOMIQUE.

Couillault (G.). — Lettre d'Angleterre, 4 avril 1908, p. 425.

LE MUSÉE SOCIAL.

M. Beaufreton. — Conférence sur la situation des logements à Paris, Annales, 1908, p. 97.

QUESTIONS PRATIQUES DE LÉGISLATION OUVRIÈRE ET D'ÉCONOMIE SOCIALE.

Pic. — Des monopoles municipaux, 1903, p. 19.

Louis Jaray (P.). — Industries municipalisées, 1903, p. 106.

Gonnard. — Les logements ouvriers en Russie, 1901, p. 389 et 1902, p. 40.

Fochier. — Les municipalités allemandes et la question de l'habitation, 1903, p. 193.

Augagneur. — Le socialisme municipal, 1904, p. 101.

Pic. — Un voyage social en Angleterre, 1907, p. 105.

LE LYON RÉPUBLICAIN.

Le mouvement de la coopération en matière d'habitations à bon marché, 7 août 1909.

LE PROGRÈS.

Le projet de désaffectation de l'Hôtel-Dieu, 18 avril 1909.

PUBLICATIONS DU MINISTÈRE DU TRAVAIL ET DE LA PRÉVOYANCE SOCIALE.

Direction de l'assurance et de la prévoyance sociales.

Lois, règlements et instructions sur les habitations à bon marché, 1907.

Rapport du conseil supérieur des habitations à bon marché à M. le Président de la République, années 1901 à 1909.

LA RÉFORME SOCIALE.

La crise de l'Allemagne, 16 août, 1^{er} septembre et 16 décembre 1902.

Congrès de habitations à bon marché de Düsseldorf, t. II, 1902.

Lepelletier. — La question des habitations à Venise, 1^{er} avril 1907, p. 553.

Cheysson (E.). — L'intervention patronale en matière de logements ouvriers, 1908, n° 68.

A. Renoir. — L'œuvre des municipalités anglaises dans la lutte contre l'insalubrité de l'habitation, 1908, p. 671.

Dorff (A.). — Le mouvement de la population en Allemagne, 1909, p. 309.

REVUE ÉCONOMIQUE INTERNATIONALE.

Lord Awbury. — On municipal and national Trading, 16 janvier 1907.

Baujean (E.). — Les habitations économiques en Italie, janvier 1907.

REVUE DE DROIT PUBLIC.

Demartial. — De l'opportunité d'une loi sur l'état des fonctionnaires, 1906, p. 5.

REVUE DES DEUX-MONDES.

Dubois (P.). — Le socialisme municipal en Angleterre, 1^{er} mars 1908.

REVUE D'ÉCONOMIE POLITIQUE.

Mater. — Le municipalisme et le Conseil d'Etat, avril 1905.

Fochier. — La municipalisation du sol en Allemagne, juin 1904.

REVUE HEBDOMADAIRE.

Echec des progressistes au County Council de Londres, 23 mars 1907.

Le dépeuplement de la France, par MM. de Foville, Gide, Gibier, Burlureaux, Lyon-Caen, Henry Joly, 1, 8, 15, 22, 29 mai et 5 juin 1909.

REVUE D'HYGIÈNE.

Bertillon (M.). — Enquête sur les logements et le surpeuplement, mai 1908.

REVUE MUNICIPALE.

Artibal. — Les maisons ouvrières en Prusse, 17 novembre 1900.

— La municipalisation des services publics à l'étranger, 15 et 26 janvier 1901.

Avrède. — La municipalisation en Italie, 14 mars 1903.

REVUE PHILANTHROPIQUE.

Monod (H.). — De l'exécution de la loi de 1902 sur la santé publique, 15 juin 1909.

Barthès (E. Dr.). — De la protection de la santé publique, 15 décembre 1908.

— Le nouveau projet de loi anglais sur les maisons ouvrières et la salubrité, 15 mai 1909.

Lesage (R.). — Le logement des ouvriers à Londres, décembre 1902 et janvier 1903.

REVUE POLITIQUE ET PARLEMENTAIRE.

Petit (L.). — L'extension du domaine industriel des communes, 1905, p. 468 ; 1906, p. 44.

Roger (L.). — Le domaine industriel des communes, avril 1906.

Cahen (G.). — Les habitations ouvrières et l'intervention des pouvoirs publics, avril 1906.

Turot (H.). — Les habitations à bon marché et la législation, mars 1907.

REVUE INTERNATIONALE DE SOCIOLOGIE.

Benoit-Lévy (G.). — Création d'un Institut de service social en France, janvier 1909.

REVUE POPULAIRE D'ÉCONOMIE SOCIALE.

Les habitations à bon marché, août, octobre 1902.

REVUE DE SCIENCE ET DE LÉGISLATION FINANCIÈRES.

Dalla Volta. — La loi italienne sur la municipalisation des services, 1904, p. 244.

REVUE SCIENTIFIQUE.

Du Mesnil et Mangenot (D^{rs}). — Enquête sur les logements et professions, 21 février 1903.

Congrès international d'hygiène, Bruxelles, 1903, n° 9, 1904.

REVUE SOCIALE CATHOLIQUE.

Baujean. — Les habitations municipales à Milan, février 1908.

LE SALUT PUBLIC.

Keller Dorian (G.). — La création d'un nouveau parc, 26 septembre 1909.

L'embellissement de Lyon, 18 octobre 1909.

Une maison d'éducation ménagère à Lyon, 26 octobre 1909.

Virey (A.). — La municipalisation d'entreprises économiques en Allemagne, 17 et 18 octobre 1909.

Pour la beauté de Lyon. Projets grandioses, idées originales, 14 novembre 1909.

Documents étrangers.

ALLEMAGNE.

D^r von Mangoldt. — Die städtische Bodenfrage, Berlin, 1907.

D^r Feig. — Divers articles sur le procédé de l'« Erbau » dans la *Zeitschrift für socialwissenschaft, Bodenpolitik*, mars-avril, 1903.

Demaschke (Ad.). — Die Bodenreform, Berlin 1905.

Soziale Praxis.

Der 14 Internationale Kongress für Hygiene und Demographie, 1907-1908, p. 76.

Die Wohnungsfrage und Arbeiterinnenfrage auf dem Verbandstag der fortschrittlichen Frauen vereine, 1907-1908, p. 175.

- Die Mannheimer Wohnungsfrage und die Bau und Bodenpolitik der Städte geweihe Mannheim, 1907-1908, pp. 37 et 315.
- Staatliche und communale Wohnungsaufsicht in Deutschland, 1907-1908, p. 245.
- Die ersten weiblichen Wohnungsinspectorinnen in Deutschland, 1907-1908, p. 246.
- Stadtische Bodenpolitik in neuer und alter Zeit, 1907-1908, p. 225.
- Die 18 Bundesversammlung der deutschen Bodensreformer, 1907-1908, p. 837.
- Socialhygienisches in Preussen, 1907-1908, p. 50.
- Staatliche Förderung der Wohnungsverhältnisse für die staatlichen Arbeiter und Unterbeamten in Preussen, 1907-1908, pp. 53 et 142.
- Rheinischer Verein zum Förderung des Arbeiterwohnungswesen, 1907-1908, p. 243.
- Eberstadt (Rud.).** — Die Spekulation in neuzlichen Städtebau, Iena, Fischer, 1907.
- Stradal.** — Der 8 Internationale Wohnungscongress in London, 1907, Vlen, Selbstverlag, 1907.
- Busching.** — Englische und deutsche Arbeiterwohnungen. München, Verlangstalt, 1907.

ANGLETERRE.

- Booth (C.).** — Life and Labour, of the people in London (dernière édition), Londres, 1902, t. III.
- Sidney Webb.** — The London programme, London (Socialism in England), 1903, Bruxelles.
- Lord Aveburyon.** — Municipal and national trading, London, 1906, Traduction Elissen, Paris, Rousseau, 1908.
- Dixon Henry Davies.** — The cost of municipal trading. London, 1899.
- Stanley Harsfall Turner.** — Financial aspects of municipal undertakings wich extend beyond the municipal bundaries, 1905.
- The Economic Journal*, The town housing problem, mars 1905.
- The Municipal Journal*, année 1905.
- Glasgow water supply*, 1900.
- The Surveyor*, Housing of the Poor, Glassgow's object lesson, 26 août 1904.
- The Municipal Year Book of the United Kingdom*, 1903, 1904, 1906.

Daily Chronicle, 7 janvier 1905.

London Manual, 1908.

London County Council's accounts, 1907, 1908.

Corporation of Glasgow (City improvements department), 1907.

The Report of the Congress London, by Aldermann W. Thompson, London 1908, et *Publications du National Housing Reform Council*, Housing Up-to-date, by Alderman W. Thompson, Londres, 1908 (306 pages).

Illustrated Catalogue of the Sheffield Cottage Exhibition (80 pages).

Illustrated Catalogue of the Letchworth Cottage Exhibition, 1907 (208 pages).

Illustrated Description of Bournville Model Village.

Illustrated Description of Port Sunlight Model Village.

Illustrated Description of Liverpool Housing Work.

Illustrated Description Rowton House.

Maxwells. — British progress in municipal engineering. Londres, 1904.

Ebenezer-Howard. — Garden City of to morrow. Londres, 1907.

(**J. S.**) **Nettlefold**. — Practical housing. Londres, 1908.

The Labour Gazette, London :

Housing conditions in Scotland, 1908, XVI, 1-4.

Kaufman. — M. The housing of the working classes and of the poo. (Social problem series n° 11, London, 1908).

Report of an inquiry by the Board of trade into working class rents housing and prices, together with the rates of wages in certain occupations in the principal industrial towns of France, Londres, Darling and son, 1909.

ITALIE.

Il commune rivista mensila municipale, mars-juillet 1905.

Rapport du Dr Mangenot sur les habitations municipales de Milan. Venise, Bologne, Florence, publié par le Comité des habitations du département de la Seine, Paris 1909.

Casa sane economica e popolari, commune de Venise, 1907.

Parenzo. — Il problema delle abitazioni popolari, Padova, Pizzati, 1908.

Divenire sociale Roma :

Tonelli (P.). — La questione delle abitazioni, 1^{er} novembre 1907.

Il commune rivista mensile municipale, Milano :

L'ufficio e l'ispettorato delle abitazione a Stoccardo, juillet-août 1907.

Bolletino del l'Ufficio del Lavoro, Roma :

Il mercato delle abitazioni nel 2° trimestre, 1907-1908, IX, p. 1.

Cronaca della politica delle abitazioni, 1908, IX, 1-4.

Azione Sociale, Bergamo :

Invrea (F.). — La questione delle case popolari a Torino.

Azione del commune per le Case popolari. Rapporto finale, della commissione d'inchiesta sulle abitazioni popolari in Milano en Memoria presentata cella commissione stessa. Milan, 1908.

Riforma Sociale :

Geisser (A.). — Fatti ed ergomenti alla municipalizzazione, 1909, p. 113.

BELGIQUE.

Caisse générale d'épargne de Belgique. Service des habitations à bon marché. Lois, arrêtés, exposé des motifs, documents. Bruxelles, 1900.

Huysmans (Camille). — La plus-value, immobilière dans les Communes belges, Gand, 1909.

SUÈDE.

Larsson. — Kommunal-socialistik bostadspolitik i utlandet (Ligne de conduite adoptée dans les communes dans la question des habitations ouvrières). Stockholm, Ekman, 1907.

DE

L'INTERVENTION DES MUNICIPALITÉS

en matière d'Habitations Ouvrières

INTRODUCTION

La question des habitations à bon marché ou mieux des habitations ouvrières salubres à bon marché, est un des problèmes sociaux les plus intéressants, et dont la solution présente le plus d'urgence à l'heure actuelle.

De tout temps la question de l'habitat humain a existé, mais la gravité du problème ainsi que sa difficulté, ont apparu surtout au xix^e siècle, avec la création rapide d'immenses agglomérations, de « villes tentaculaires », drainant à leur profit les campagnes et déracinant les populations rurales (1).

En Europe, au cours du xix^e siècle, le nombre des villes de plus de 100.000 habitants a décuplé, leur population a passé de 5 à 40 millions et représente le dixième de la population totale. En 1860, il n'existait pas en Europe une seule ville atteignant un million d'habitants, on en compte au-

(1) Comme les appelle l'auteur des *Campagnes hallucinées*, Emile Verhaeren.

jourd'hui au moins 6 (dont Paris avec plus de 3 millions et Londres avec 7 millions d'habitants) (1).

La formation et l'accroissement de ces villes sont dus à tout un ensemble de causes, dont l'analyse ne serait pas ici à sa place, mais dont une des principales paraît être l'avènement de la machine à vapeur, avec les merveilleuses facilités qu'elle a données au déplacement des hommes et des choses, à la création de la grande industrie, à l'exode des champs et à la formation de grandes agglomérations ouvrières.

L'incessant accroissement de la population des villes a eu, par un singulier paradoxe, pour effet de condenser à l'excès leur population : à mesure que s'étendent leurs frontières, le prix des terrains et celui de la main-d'œuvre augmentent, les matériaux se raréfient, le taux des loyers s'élève. Pour en diminuer le montant, on économise d'abord sur le sol. Les étages grimpent et se superposent, et comme la solidité de la maison serait compromise, si on dépassait une hauteur maxima, ils s'écrasent bientôt, se font petits, pour s'accumuler aussi nombreux que les règlements le permettent. Les pièces deviennent étroites et basses, on en réduit la quantité dans chaque logement. Le dortoir tour à tour se transforme en cuisine, buanderie ou réfectoire : cinq, huit membres d'une même famille y vivent nuit et jour pressés. Les cours se rétrécissent, se transforment en de longs conduits où ne pénètre plus qu'un air raréfié, humide, chargé de miasmes et de puanteur.

Quels milieux favorables pour l'éclosion des plus terribles épidémies, des maladies les plus meurtrières, telles

(1) M. E. Cheysson. — Note sur l'intérêt moral de l'enquête. *Enquête sur l'habitation*. — DOCUMENTS DE LA PRÉVOYANCE SOCIALE, 1908, p. 11.

que la tuberculose, la fièvre typhoïde qui y sévissent d'ailleurs sans relâche. Et il est facile de montrer que les quartiers surpeuplés d'une ville sont ceux où la mortalité est la plus élevée.

D'après le Dr Romme, en comparant la mortalité des quartiers riches à celle des quartiers pauvres, on trouve que par le fait surtout de la tuberculose, elle est pour 100.000 Parisiens, de 104 à Plaisance, de 83 au Père Lachaise, de 78,4 à Necker, de 10,8 aux Champs-Élysées et au Faubourg de Roule. Ainsi à Paris, la relation entre l'encombrement du logement et la mortalité n'est pas douteuse (1).

Il en est de même à Lyon où des travaux récents, d'une documentation rigoureuse, publiés sous la direction de M. le professeur Courmont, par MM. les Drs Lacomme et Dupin, nous font ressortir d'une façon merveilleusement nette, à l'aide de graphiques, l'influence directe du logis malsain sur l'état sanitaire général. Tandis que pour les cinq années étudiées, de 1900 à 1904, la moyenne des décès par la tuberculose pour 10.000 habitants n'est que de 24,3 dans le 2^e arrondissement, quartier bourgeois, la proportion s'élève à 37, 6 dans le 5^e et à 41,3 dans le 3^e arrondissement, c'est-à-dire dans les quartiers populaires. Pour chaque arrondissement la mortalité varie considérablement d'une rue à l'autre, et croît en raison directe du surpeuplement. Les trois principaux foyers de tuberculose à Lyon sont les foyers Moncey (3^e arr.), Saint-Georges (4^e) et de la Grand' Côte (1^{er}) (2).

(1) *Revue scientifique* du 21 février 1903. *Enquête sur les logements et professions*, par les Drs du Mesnil et Mangenot. Paris, Chaix, 1898.

(2) *L'habitation ouvrière et la législation française*. Rapport présenté par M. le Professeur Pic au Congrès d'Alliance d'hygiène sociale, Lyon, 1907, p. 2, note 2.

M. Bertillon cite aussi des exemples pris dans toutes les capitales de l'Europe (1). On pourrait mentionner encore sur le même sujet les statistiques du Dr Korosi relatives à Budapest, du Dr Russel à Glasgow, etc...

A New-York, le taux de la mortalité s'est singulièrement abaissé au fur et à mesure que le *Tenement House Department* assainissait et désencombraait la ville, il a passé de 20 en 1900 à 18,7 en 1902 et à 18 en 1903 (2). Il en est de même en Angleterre.

Et cependant le mauvais logement n'est apparu que tardivement comme nuisible à la santé physique et morale de ses habitants : « Il n'y a guère de traces, avait M. Bernaert, ministre d'Etat du gouvernement royal de Belgique, au Congrès international des habitations à bon marché de Bruxelles, que les siècles passés se soient préoccupés de ces problèmes, et lorsque dans tous les pays, des chartes nombreuses réglementaient les moindres détails de l'organisation et de l'exercice des diverses professions, on ne voit pas que nulle part on se soit préoccupé de la salubrité ou de l'étendue des logements destinés aux petites gens » (3).

Une telle incurie préparait les voies aux épidémies meurtrières. Au xix^e siècle seulement, le souci de veiller à la salubrité des maisons a surgi, lorsque l'étiologie de la tuberculose a été mieux connue et ses origines dévoilées. La responsabilité du taudis est aujourd'hui nettement établie par les observations médicales et les statistiques, la preuve

(1) M. Bertillon, *Essai de statistique comparée du surpeuplement des habitations à Paris et dans les grandes capitales européennes*, Paris, 1894.

(2) *Housing progress in the United Kingdom*, Rapport de M. Henry Alridge au Congrès des habitations à bon marché de Liège, 1905.

(3) *Compte rendu du Congrès de Bruxelles*, p. 210.

est faite, la démonstration ne laisse rien à désirer. L'établissement du *Casier sanitaire* des maisons a projeté une lumière éclatante sur la connexité étroite du logement malsain, obscur et la propagation de cette terrible maladie, la tuberculose (1) (2).

Aussi M. Brouardel disait-il : « C'est donc la maison insalubre qu'il faut viser ; l'assainir s'il est possible, la faire disparaître si les causes d'insalubrité sont incompatibles avec la vie des habitants, enfin il faut veiller à ce qu'on n'en construise plus dans de telles conditions. »

D'ailleurs ce n'est pas seulement la santé de ses misérables habitants que menace le taudis, c'est aussi la santé publique, celle des riches comme celle des pauvres. Les germes qu'il dégage portent la contagion jusque dans les quartiers les plus brillants et dans les profondeurs des demeures les plus luxueuses. Nous sommes liés à ces victimes du bouge par une étroite solidarité de fait, qui ne permet à aucun de nous de se désintéresser de ces douloureux problèmes et de les écarter comme opportuns (3).

Mais il y a encore autre chose, et comme le disait M. Siegfried, « la maison ne répond pas à un besoin purement physique, elle n'a pas pour but unique de protéger le corps contre les intempéries du dehors, de lutter contre

(1) Voir sur ce point Paul Strauss, *La Croisade sanitaire* ; Paul Juilerat, *Le Casier sanitaire des maisons* et de récents articles de M. Juilerat dans la *Réforme sociale*.

(2) D'après des statistiques récentes, le taux de la mortalité infantile qui est assez élevé en France provient pour une grande part de l'insalubrité des logements ouvriers. Cf. *Revue hebdomadaire*. Plusieurs articles sur le dépeuplement de la France, mai, juin 1909 par MM. de Foville, Gide, Gibier, Burlureaux, Lyon-Caen, Henri Joly.

(3) M. Cheysson, L'intervention patronale en matière de logements ouvriers. *Réforme sociale*, 1908, n° 68.

le refroidissement ; en servant d'enveloppe à la famille, elle devient un des éléments essentiels de la vie en société. D'autre part, la famille n'est pas une entité éclosée dans le cerveau des penseurs, c'est une réalité vivante qui ne peut rester en l'air, à qui il faut une base solide (1). Au père, à la mère, aux enfants, la maison crée pour ainsi dire un centre, où les traditions sont conservées comme un dépôt, où les membres se retrouvent chaque jour comme en un point de ralliement. C'est là qu'est conservé le souvenir des joies et des douleurs, que se forme le lien permanent qui relie les générations... (2) » « La maison est autre chose qu'un composé de pierres ou de briques, elle est comme le prolongement de la personnalité de la famille et participe par certains côtés à sa vie (3) . »

On peut donc dire, sans être taxé d'exagération, que la question du logement est la première des questions sociales, et que si elle n'est pas résolue, tous les autres efforts tentés pour améliorer le sort des ouvriers, quelque énergiques qu'ils soient, resteront forcément impuissants ; sans la vie de famille qui n'est rendue possible que par la possession d'un foyer décent, il ne peut y avoir ni économie, ni prévoyance, et par suite aucun progrès durable.

Or le taudis actuel désagrège la famille en même temps qu'il démoralise ses membres. Repoussé par le logis inhospitalier où tout le choque et le blesse, le père ne trouve un véritable lieu de repos qu'au cabaret, où la femme et quel-

(1) « La famille c'est la molécule sociale : c'est de familles, et non d'individus que la nation est constituée. Tant vaut la famille, tant vaut la nation. » M. E. Cheysson, art. cit. *Réforme sociale*, 1908, n° 68.

(2) Cité dans H. Turot et H. Bellamy, *Le surpeuplement et les habitations à bon marché*, p. 1.

(3) Article de E. Cheysson déjà cité, *Réforme sociale*, 1908, n° 68.

quefois les enfants le suivent. Qui donc pourrait lui refuser toute excuse, s'il prend peu à peu des habitudes d'intempérance, et si, de plus en plus démoralisé, il finit par dépenser ainsi une grosse partie de son gain ?

On n'ose se demander ce que doit être l'éducation des enfants, ni faire un reproche à la dépravation trop souvent précoce des filles en face de l'influence démoralisante du logis. Que dire enfin des sentiments de révolte que la souffrance y fait germer spontanément ? « Il faudrait, suivant le mot du Dr du Mesnil, un véritable héroïsme pour ne pas contracter dans les bouges la haine de la société. »

« Au point de vue moral et social, disait M. le Professeur Courmont, la réforme du logement est encore plus souhaitable. La seule façon de retenir l'ouvrier au foyer, de lui faire oublier le chemin du cabaret, de lui donner le goût de l'étude et de la réflexion, c'est de lui fournir un logement convenable. C'est également le seul moyen d'obtenir de la ménagère, la propreté indispensable. »

Danger pour la santé publique, pour la morale et pour la société, tel est le triple caractère avec lequel nous apparaît aujourd'hui la question de l'habitation ouvrière, qu'on a appelée avec raison « la clef de voûte de la question sociale » (1).

Comment allons-nous porter remède à cette situation ? En recherchant tout d'abord les causes du mal par des enquêtes qui sont « la meilleure préparation aux réformes ». Avant d'arrêter le programme des mesures, il faut faire un « état des lieux » (2). « Il est de ces maux qui ne subsistent que parce qu'on les ignore ou qu'on n'ose pas les re-

(1) E. Cheysson, *La Réforme sociale*, 1908, art. cit.

(2) M. Bertillon, *Revue d'hygiène*, mai 1908.

garder en face par égoïsme ou pusillanimité. Le jour où l'enquête les dénonce, ils sont à moitié guéris. Une fois renseignée sur ces maux, l'opinion publique ne veut pas les tolérer davantage et elle exige intempérativement qu'on applique sans retard des remèdes qui peuvent en avoir raison (1). »

Tel est le grand service qu'ont rendu les enquêtes aux pays qui les ont entreprises, et grâce à elles, la Belgique, l'Angleterre, l'Allemagne ont fait faire de grands progrès à la question du logement populaire.

Le Ministre du travail et de la prévoyance sociale a bien compris l'intérêt d'une telle enquête en France, et à l'occasion du dernier dénombrement de la population (6 mars 1906), il a fait demander aux recensés des 616 villes de plus de 5.000 habitants, des renseignements spéciaux sur leur logement (2). Ne pouvant publier pour toutes ces villes, les informations recueillies, on a fait choix de 50 villes, de grande, moyenne et minime importance, et on a négligé dans les états municipaux ce qui concernait les logements de plus de quatre pièces.

C'est dans ces tableaux publiés sous la direction du ministère du travail et de la prévoyance sociale, et intéressants à consulter pour tous ceux qui s'occupent de la question du logement, que nous avons cherché à nous rendre compte de la situation actuelle (3).

De cette étude il résulte, que dans la plupart des villes,

(1) E. Cheysson, Note sur l'intérêt social de l'enquête. *Enquête sur l'habitation ouvrière*, p. IX.

(2) Circulaire du 16 mars 1906. *Recueil des documents de la Prévoyance sociale*, op. cit., p. VII.

(3) *Enquête sur l'habitation ouvrière* (1906), op. cit., p. XIV et suiv.

l'insalubrité des habitations se combine dans une mesure plus ou moins grande, avec le surpeuplement.

Qu'entendre ici par surpeuplement ? « L'encombrement excessif » dont parle M. Bertillon et qui s'exprime par le rapport de la population à la surface habitable. Il existe, toutes les fois que le nombre des membres d'un ménage occupant un même logement, dépasse le double du nombre des pièces habitables, car alors il n'y a plus assez d'espace, d'air, ni de lumière : c'est ce surpeuplement qui présente au point de vue de l'hygiène publique, comme au point de vue moral, les graves dangers que nous avons signalés (1).

Or si on rapproche de la population de chaque ville le nombre total des logements qu'elle occupe et des pièces qui les composent, on trouve :

Pour l'ensemble des 50 villes examinées :

Population 3.145.348

Nombre de logements 983.536

Nombre de pièces 2.904.761

Il en résulte, qu'en moyenne, on compte :

Par dix logements 33 habitants.

— 30 pièces.

Par dix pièces 11 habitants (2)

On a donc un peu plus d'un habitant par pièce en combinant ensemble tous les logements, grands et petits, riches ou pauvres. Mais, comme toutes les moyennes, celle-ci marque des écarts considérables, que fait apparaître l'étude des chiffres de détail qui la composent (3).

(1) M. Bertillon, *op. cit.*, p. 56.

(2) La proportion est la même pour Paris où l'enquête a été faite en 1891 et 1896. Voir sur ce point un intéressant article de M. le Dr Bertillon. *Revue d'hygiène*, mai 1908.

(3) Documents de la prévoyance sociale, *op. cit.*, p. XIV.

Villes	Population	Nombre de pièces	Nombre d'habitants pour 10 pièces
Lille.	497.691	167.800	12
Nantes	423.262	103.275	12
Saint-Denis. .	62.362	50.355	12
Cherbourg . .	35.517	27.654	13
Limoges . . .	81.635	62.307	13
Saint-Etienne .	140.423	97.050	13
Bessèges . . .	8.196	5.757	14
Mayenne . . .	14.129	10.420	14
Tulle.	14.916	10.946	14
Brest	71.163	43.059	17
Concarneau .	7.887	3.612	22

Les résultats de l'enquête pour les familles dites *nombreuses*, c'est-à-dire celles dont l'effectif est supérieur à quatre personnes, pris spécialement dans certaines villes encombrées, sont absolument effrayants :

VILLES (1)	NOMBRE D'HABITANTS PAR DIX PIÈCES SUIVANT QUE LE LOGEMENT CONTIENT :					
	Personnes	Personnes	Personnes	Personnes	Personnes	Personnes
	5	6	7	8	9	10
Amiens	»	»	»	26	28	30
Brest	17	30	30	31	»	»
Saint-Etienne	22	27	31	36	40	37
Fougères	29	31	31	35	»	»
Nantes	»	24	30	34	35	40
Concarneau	34	39	45	48	45	73

Enfin on a fait une statistique générale pour les logements *d'une seule pièce*, parce qu'ils sont dignes d'une sollicitude toute particulière à cause de la population qu'ils abritent. Les chiffres trouvés sont les suivants :

Nombre de logements d'une pièce	211.325
Population qui les habite	394.687
Rapport de cette population à la population totale	12 0/0
Nombre moyen des habitants par pièce	19

Cette proportion de 12 0/0 n'est qu'une moyenne, et elle s'élève, pour Saint-Etienne à 20 0/0, pour Le Puy à 22 0/0, pour Brest à 42 0/0, pour Fougères à 48 0/0, pour Concorneau à 60 0/0 (1).

A Paris, cette proportion est de 26 0/0, soit 229.755 sur 860.784. Or sur ce chiffre de 229.755 logements d'une seule pièce :

6.380 sont occupés par 1 personne.

4.500 » » 2 »

1.708 » » 3 »

689 » » 4 »

266 » » 5 »

93 » » 6 »

30 » » 7 »

14 » » 8 »

En prenant la moyenne, on a 1.708 logements d'une seule pièce abritant 3 personnes. Cela suffit pour juger la situation (2).

Un dernier point qui nous paraît intéressant à signaler, en raison des récentes observations sur la propagation de la tuberculose, par le manque d'air et de lumière, est celui

(1) Documents de la Prévoyance sociale, *op. cit.*, p. XV.

(2) Rapport de M. Turot au conseil municipal de Paris, séance du 24 juin 1907. *Bulletin de la Société française des habitations à bon marché*, 1907, p. 316. Ce même rapport reconnaît que 37 0/0 des habitants de Paris sont insuffisamment logés, et 14 0/0 se trouvent dans des conditions de surpeuplement.

qui concerne les *logements d'une pièce sans fenêtre*. Dans l'enquête de 1906, on avait demandé aux municipalités de signaler les logements ne possédant aucune fenêtre et on a relevé les chiffres suivants (1) :

A Angers.	57
Nantes.	100
Bourges	135
Brest	200
Toulouse	423
Bordeaux	743

Nous bornerons là les exemples que nous ont révélés les états fournis par l'enquête de 1906, ils montrent mieux que tous les commentaires, le déplorable état du logement de l'ouvrier des villes. Surpeuplement, insalubrité et le plus souvent l'un engendrant l'autre, tels sont les caractères de ce problème de l'habitation, qu'on a appelé avec justesse « une véritable plaie sociale » (2).

(1) *Enquête sur l'habitation ouvrière, op. cit., p. 15.*

(2) Voici sur la condition du logement en France les conclusions de l'enquête extraordinaire entreprise par le *Board of Trade*, sur le coût de la vie, et des loyers, comparé aux salaires dans trois grands pays européens, l'Angleterre, l'Allemagne et la France (1905-1908).

« Tandis que l'ouvrier anglais loge le plus souvent dans de petits cottages isolés et que l'ouvrier allemand habite le plus ordinairement des maisons aménagées en logements distincts, il est impossible de distinguer en France, un type d'habitation prédominant... Alors que le logement ouvrier comprend généralement 4 à 5 pièces en Angleterre et 3 pièces en Allemagne, il n'en comprend le plus souvent que 2 ou 3 en France. Ceux d'une seule pièce, quelquefois avec une petite cuisine sont assez nombreux pour constituer un type dans plus de la moitié des villes... *Les conditions hygiéniques sont assez souvent défectueuses... les habitations sont communément encombrées et le mal est aggravé par la coutume qu'a l'ouvrier, surtout dans les grands centres, de se loger dans des cités surpeuplées...* Si on groupe les villes au point de vue de leur population, on constate que les loyers ont une ten-

Malheureusement si tout le monde reconnaît aujourd'hui que la nécessité du problème s'impose, les solutions qu'on a proposées sont aussi nombreuses que différentes.

On peut ramener cependant à deux, les façons de comprendre le rôle des habitations à bon marché. Pour les uns, il s'agit avant tout de provoquer la disparition dans les villes de ces logements surpeuplés, par suite insalubres, dont nous avons parlé ; d'autres, au contraire, ont principalement en vue d'assurer à l'ouvrier une maison individuelle ou unitaire et de lui en faciliter l'acquisition. Ceux-ci se préoccupent surtout du côté moral de la question, en cherchant à donner au travailleur économe l'attrait du foyer, plus précieux encore, parce que ce serait le sien ; ceux-là, au contraire, cherchent à guérir un mal social qui ne tend qu'à

dance marquée à baisser à mesure que l'on passe d'un groupe supérieur au groupe suivant (Paris possédant comme indice moyen de loyer 100, Lyon arrive immédiatement après avec 77, et Grenoble avec 66). »

L'enquête a porté sur 60.000 logements.

Voici, d'autre part, le rapport entre le loyer et les salaires dans les trois pays examinés :

	Angleterre	France	Allemagne
Coût du loyer <i>net</i> (France et Allemagne) par rapport au loyer <i>brut</i> (taxes locales comprises).	100	80	101
Gain hebdomadaire des ouvriers de même catégorie dans les trois industries où la com- paraison a été possible (bâtiments, construc- tion mécanique, typographie)	100	75	83
Durée de travail par semaine des mêmes industries	100	117	111
Salaire à l'heure des mêmes ouvriers.	100	64	75

(*Report of inquiry in the working class rents, housing and prices, together, with the rates of wages in certain occupations in the principal industrial towns of France*. Londres, 1909 et *Bulletin de l'Office du travail*, 1908, p. 1229 et 1909, mai et juin, pp. 414 et 503.

faire des progrès en raison du surpeuplement, et à désencombrer les logements insalubres et défectueux par tous les moyens.

C'est à cette dernière opinion que nous nous rangerons, pour étudier le rôle important qu'auront à jouer les municipalités, en usant des moyens d'intervention qu'a mis à leur disposition la loi de 1906.

Et cependant, le législateur actuel semble favoriser à outrance l'acquisition de la petite propriété par les lois de 1908 sur la petite propriété et la loi du 12 juillet 1909 sur la constitution d'un bien de famille insaisissable. Cette solution ne sera jamais qu'un palliatif bien insuffisant, car en admettant que ces lois soient bien appliquées (ce qui est peu probable, car il est difficile pour un ouvrier, dans les circonstances actuelles, d'économiser la somme annuelle nécessaire pour acquérir la propriété de sa maison), combien faudrait-il de temps pour arriver à un résultat appréciable ? Ne risquerait-on pas en outre, de détourner l'attention du logement ouvrier hygiénique, dont l'urgence s'impose à un bien plus haut degré ?

Et en effet, ces habitations malsaines dont les enquêteurs nous ont fait des tableaux si effrayants, « qu'on est obligé d'en atténuer les traits pour ne pas en exagérer l'horreur » (1), sont un danger à la fois pour ceux qui les habitent et les quartiers de la ville qu'elles occupent. Leur suppression, ou tout au moins leur réfection, s'impose nécessairement aux municipalités.

M. Rostand disait déjà au Congrès international des habitations à bon marché en 1900 : « Les administrations communales ont à assainir le sous-sol et les habitations, à

(1) Rapport de M. Picot au Conseil supérieur des habitations à bon marché, 1906.

pousser la libre industrie vers la transformation des quartiers insalubres, à édicter pour les constructions neuves, des prescriptions conformes aux principes de l'hygiène actuelle. Elles ont le droit de provoquer des enquêtes sur l'état des logements, de surveiller les habitations populaires, pour que la construction offre une sécurité suffisante et que l'aménagement n'en descende pas, par l'abus de la propriété privée, au-dessous d'un minimum d'hygiène, le droit d'imposer en conséquence à la propriété privée les travaux indispensables, le droit de réduire le nombre des logements trop vieieux ou surpeuplés par des mesures coercitives, au besoin par l'interdiction de les occuper (1) ».

A ces diverses demandes, le gouvernement a répondu par la loi de 1902 sur l'hygiène, qui a donné en cette matière des pouvoirs assez larges aux municipalités.

Mais un lien étroit existe entre la disparition des logements défectueux et la construction des habitations à bon marché, et une loi sur l'hygiène demande comme corollaire une loi sur l'habitation. Comment en effet, procéder à l'expulsion d'un nombre peut-être considérable d'habitants, si en même temps on ne pourvoit à leur relogement, dans des conditions de salubrité meilleures et pour un prix de loyer sensiblement égal à celui qu'ils payaient auparavant ? Et comment pourrait-on remédier au surpeuplement, sinon en facilitant par tous les moyens, la construction économique d'habitations nouvelles, permettant l'abaissement du taux des loyers, afin que les causes d'occupation des logements de rebut ne subsistent point ?

A ces objections, la loi du 12 avril 1906, relative aux habitations à bon marché, a répondu en permettant sinon

(1) Travaux du Congrès international des habitations à bon marché, Paris, 1900, p. 146.

l'intervention directe, du moins une large intervention des municipalités.

Dans cette étude, nous nous proposons d'étudier les différents moyens d'intervention des municipalités.

Après avoir passé en revue les résultats très intéressants auxquels est arrivée l'initiative privée, soit seule, soit avec le concours des pouvoirs publics depuis les lois de 1894 et de 1906, nous verrons qu'une intervention énergique des municipalités est nécessaire en matière d'habitation ouvrière à bon marché, parce qu'en fait, l'initiative privée seule est impuissante à assurer aux habitants, des logements en nombre suffisant et à des prix modérés, répondant aux exigences actuelles de l'hygiène. Il nous sera facile de montrer en ce sens, les exemples intéressants fournis par les pays étrangers, dont certains n'ont pas craint d'aller jusqu'à l'intervention directe, tels l'Angleterre et l'Italie.

Quant à la législation française établie par la loi du 12 avril 1906, nous verrons qu'à défaut de l'intervention directe encore très discutée et d'ailleurs prohibée, elle permet aux municipalités d'intervenir par des modes très variés et, dans tous les cas, de prendre la direction du mouvement en vue de l'amélioration du logement ouvrier, en considérant que cette fonction doit devenir pour elles, comme un service adjoint à celui de l'hygiène.

Nous serons heureux de consacrer un chapitre spécial à la question des habitations à bon marché devant le conseil municipal de la ville de Lyon, qui le premier montre l'exemple d'une large intervention dans la solution du problème de l'habitat ouvrier.

CHAPITRE PREMIER

DES RÉSULTATS OBTENUS PAR L'INITIATIVE PRIVÉE ET LES ÉTABLIS-
SEMENTS DE BIENFAISANCE EN MATIÈRE D'HABITATIONS A BON
MARCHÉ AVEC OU SANS L'AIDE DES POUVOIRS PUBLICS.

La question du logement ouvrier remonte seulement à la moitié du xix^e siècle. C'est en effet en 1840, que les enquêtes du D^r Villermé et de Blanqui appelèrent l'attention sur la situation lamentable des ouvriers, obligés par suite du développement subit de la grande industrie, de se grouper autour des usines, et de s'entasser dans des logements étroits. Dès lors, on s'efforça de divers côtés de les améliorer et les patrons, les philanthropes, les spéculateurs, les associations, chacun dans leur sphère propre et pour des motifs différents, n'ont pas cessé de provoquer de divers côtés la construction d'habitations saines destinées à remplacer les taudis, dont trop souvent encore à l'heure actuelle doivent se contenter les travailleurs.

Malheureusement ces efforts variés de l'initiative privée, en vue de la création ou de l'amélioration des logements ouvriers, nous sont restés longtemps inconnus. Ce n'est qu'en 1906, à la suite d'un vœu émis par le Conseil supérieur des habitations à bon marché, que le gouvernement, excité par l'exemple des pays étrangers et attiré par l'intérêt que présenterait une enquête sur la condition du logement ouvrier demanda aux préfets, par une circulaire du 16 mars 1906, une statistique « des résultats produits en matière

d'habitations à bon marché en dehors de la loi du 30 novembre 1894 (1) ».

Quant aux sociétés ayant demandé les avantages de la loi de 1906, l'administration en tient une statistique détaillée depuis 1906.

C'est dans ces diverses statistiques toutes récentes et encore bien incomplètes, que nous chercherons à nous rendre compte des efforts de l'initiative privée. Mais auparavant, nous devons examiner dans un aperçu rapide, comment elle est réglementée et protégée par les lois de 1894 et de 1906.

SECTION I. — Réglementation de l'initiative privée par les lois du 30 novembre 1894 et du 12 avril 1906.

Notre première loi sur les habitations à bon marché date de 1894. Depuis longtemps déjà la question du logement ouvrier faisait l'objet d'ardentes discussions, et de nombreux Congrès réclamaient l'intervention du législateur.

La Société française des habitations à bon marché, fondée le 17 décembre 1889, publia la première un projet qui fut approuvé dans son ensemble, au Congrès des habitations à bon marché de Paris en 1889. Il fut repris par M. Siegfried qui en fit la proposition de loi votée définitivement le 30 novembre 1894.

Malgré les nombreux espoirs qu'on avait fondés sur la nouvelle loi, on s'aperçut bien vite que ses dispositions étaient insuffisantes, pour encourager réellement les constructeurs d'habitations.

En 1902 et 1904, M. le sénateur Strauss déposa successi-

(1) Recueil des documents de la Prévoyance sociale. *Enquête sur l'habitation ouvrière*, 1906, *op. cit.*, p. VII.

vement deux propositions. D'autre part, saisi de la question en 1905 par un rapport remarquable de M. Turot, le conseil municipal de Paris émit, le 6 novembre 1905, le vote de principe :

1° De la construction directe par l'Assistance Publique.

2° De la concession emphytéotique de terrains communaux.

3° Du dégrèvement des constructions ouvrières types et de la surtaxe des habitations ordinaires (mesure appliquée déjà en Allemagne).

4° D'un emprunt municipal de 50 millions pour la construction directe par la ville.

Cette initiative hardie du conseil municipal de Paris, était une sorte de mise en demeure indirecte adressée aux pouvoirs publics et contribua à la mise à l'ordre du jour des Chambres de la proposition Strauss qui devint la loi du *12 avril 1906 relative aux habitations à bon marché*.

Son but a été, en ce qui concerne l'initiative privée, d'élargir sensiblement les facilités légales offertes aux particuliers et aux sociétés, en vue de l'édification des logements ouvriers.

1° Le maximum de valeur locative, au delà duquel l'immeuble n'est plus considéré comme habitation à bon marché, est nettement déterminé et ne permettra plus de spéculer sur les avantages de la loi.

2° Les immunités fiscales sont étendues et consistent dans l'exemption de la contribution foncière et des portes et fenêtres pendant 12 ans, l'exonération de la taxe de main-morte et du droit de timbre sur les actions et obligations des sociétés. Celles-ci doivent pour cela se soumettre à deux conditions : l'approbation des statuts par le ministre du travail sur les avis du Comité de patronage et du

Conseil supérieur ; la limitation de leurs dividendes annuels à un chiffre maximum qui est actuellement fixé à 4 0/0.

3° Enfin, de grandes facilités de crédit leur sont accordées, en élargissant beaucoup les facultés de prêts reconnues aux bureaux de bienfaisance et d'assistance, hospices et hôpitaux, à la Caisse des dépôts et consignations et aux Caisses d'épargne.

L'étude de ces dispositions nous permettra de mieux juger ce qu'a fait jusqu'ici l'initiative privée, soit seule, soit avec l'intervention des pouvoirs publics.

SECTION II. — Mouvement des sociétés d'habitation à bon marché en dehors des lois de 1894 et de 1906.

Pendant longtemps, on pourrait presque dire jusqu'en 1906 (les avantages accordés par la loi de 1894 étant absolument insuffisants), l'initiative privée fut à peu près seule, à solutionner le problème du logement ouvrier. D'autre part, il existe encore à l'heure actuelle, en dehors de la loi de 1906, un mouvement en quelque sorte indépendant, en faveur de l'amélioration de l'habitation.

Malheureusement, les résultats de ces diverses tentatives étaient restés à peu près inconnus, en raison du manque de moyens d'information. L'administration vient d'y remédier, en demandant aux préfets, par une circulaire du 16 mars 1906 (1), « d'inviter les municipalités à réunir les éléments d'un relevé d'ensemble des habitations ouvrières construites dans leurs communes, par des patrons, des sociétés, des particuliers, en dehors de celles pour lesquelles a été demandé le bénéfice de la loi de 1894 ».

(1) *Enquête sur l'habitation ouvrière*, Documents de la Prévoyance sociale, *op. cit.*, p. 7.

Malheureusement cette enquête est incomplète et insuffisante ; 34 préfets seulement ont répondu à l'appel du ministre. De plus, la plupart de ces 34 dossiers sont vides et présentent des états : *Néant* ! Enfin, les réponses elles-mêmes sont faites sans méthode et ne comportent pas de rapprochements utiles. C'est un travail à reprendre avec d'autres moyens d'information (1).

La Société française des habitations à bon marché a fait une tentative dans cette voie et, à l'occasion de l'exposition franco-britannique, elle a adressé aux chefs d'industrie une circulaire dont nous extrayons les passages suivants (2) :

« En laissant dans l'ombre ces résultats non consignés dans les statistiques officielles, la France ne donnerait qu'une image étriquée de ce grand mouvement qui lui fait tant d'honneur, et elle courrait le risque de supporter dans ces conditions à la fois défavorables et injustes, la comparaison avec les autres pays, qui, moins discrets, étalent au grand jour toutes leurs richesses sans en omettre aucune... (3). »

La société demandait en conséquence à ses correspondants, de remplir un questionnaire qu'elle leur adressait. Elle a pu ainsi établir un inventaire peut-être encore un peu incomplet, dans lequel nous avons puisé les renseigne-

(1) Enquête sur les conditions du logement ouvrier. *Economiste français*, 29 août 1908.

(2) Le Comité de la Somme en 1904 avait déjà demandé au Conseil supérieur de provoquer une statistique des maisons ouvrières annexes aux établissements industriels, et le conseil avait adopté un vœu en ce sens (*Bull. de la Société française des habitations à bon marché*, 1905, p. 190).

(3) *Economiste français*, 29 août 1908, article cité.

ments sur les différents modes d'action de l'initiative privée, en dehors des lois de 1894 et de 1906.

Nous allons les passer rapidement en revue en indiquant les résultats obtenus.

§ 1. — Institutions patronales.

Ce sont les plus anciennes, car ce sont les patrons qui ont construit les premières maisons ouvrières, poussés tantôt par de réels sentiments philanthropiques, tantôt par le désir de grouper et de retenir leurs ouvriers près de leur centre d'exploitation.

La première et la plus intéressante expérience de ce genre est due à M. Kœchlin, maire de Mulhouse, en 1835. Cette entreprise a pris d'ailleurs dans la suite une extension considérable.

Les institutions patronales sont encore actuellement très nombreuses. 71 patrons ont répondu au questionnaire de la Société des habitations à bon marché, nous révélant qu'ils ont mis à la disposition de leur personnel, 1.545 maisons collectives et 2.585 maisonnettes individuelles, contenant ensemble 7.797 logements ayant coûté 57 millions.

De son côté le *Comité des Houillères de France* a procédé vis-à-vis de la Compagnie des Houillères à une enquête dont voici les résultats :

Cette Compagnie possède à l'heure actuelle 38.312 maisons, et de 1850 à 1907, on en a construit 12.880, c'est-à-dire les deux tiers.

La valeur totale de ces maisons est de 124.671.479 francs et leur loyer mensuel varie de 1 à 10 francs (1).

Les systèmes de location adoptés par les patrons sont très variés, cependant on peut les rattacher à deux.

(1) *Economiste français*, article cité.

Dans le premier, la société a pour but de rendre l'ouvrier propriétaire de sa maison moyennant une somme annuelle comprenant l'amortissement du capital et du loyer. Ainsi la *Société Mulhousienne des cités ouvrières* créée en 1835, puis transformée en 1853, au capital de 355.000 francs, a vendu actuellement 1.200 maisons.

D'autres institutions poursuivent le même but, soit par la vente au prix de revient, soit par des avances faites pour l'acquisition, soit enfin en admettant les paiements par annuités. Ainsi le *Creusot* a fait à 3.860 ouvriers qui voulaient construire eux-mêmes leurs maisons, de 1837 à 1904, des avances d'un montant total de 4.562.114 francs, presque entièrement remboursés. Ces derniers temps encore, il a consenti à une société des avances nouvelles qui permettront de construire aux nouveaux établissements de Champagne-sur-Seine, une cité qui ne coûtera pas moins de quatre millions (1).

Malheureusement ces sociétés, qui ont pour but de rendre l'ouvrier propriétaire de sa maison, comportent des inconvénients et des difficultés. Citons à cet effet l'opinion de M. Levasseur : « Le problème de la propriété foncière par l'ouvrier, est compliqué de difficultés spéciales dans les grandes villes, et la solution ne s'impose pas aux manufacturiers ; en général, dans de telles agglomérations, les patrons n'ont pas besoin, pour s'assurer la main-d'œuvre, de lui offrir l'appât de la propriété » (2).

L'action des patrons s'exerce encore d'une autre façon : elle facilite et améliore le logement des ouvriers, en con-

(1) H. Turot et A. Bellamy, *op. cit.*, p. 38.

(2) M. Levasseur, *La question des logements à bon marché*, conférence faite à Lille le 24 janvier 1904.

sentant des réductions des prix de loyer sous une forme ou sous une autre.

Ainsi la *Société de Dourges*, a construit 1.267 maisons qui ont coûté 5.083.600 francs, et qu'occupent, moyennant un loyer mensuel de 2 à 6 fr 50, ce suivant les types, 1.743 familles dans 5.735 logements. L'aspect actuel des maisons, accolées deux par deux et entourées de pelouses et de fleurs, est absolument charmant : c'est la cité jardin comme nous nous plaçons à l'envisager.

Le *Creusot* possède 1.163 logements, loués au prix très réduit de 1 fr. 25 à 8 francs par mois et qui sont attribués, en tenant compte, au moyen de divers coefficients, de la qualité et de la durée des services et des charges de famille.

Comme on le voit par ces exemples, les efforts tentés en France sont nombreux et variés. A l'étranger, ce système n'a pas tant de succès ; si, en effet, en Allemagne, les institutions patronales sont très en faveur, il n'en est pas de même aux Etats-Unis et en Angleterre, où l'on préfère l'action coopérative des ouvriers seuls.

§ 2. — Sociétés philanthropiques et coopératives fonctionnant en dehors des lois de 1894 et 1906.

Ces sociétés sont restées en dehors de la loi, soit parce qu'elles ont préféré leur indépendance, soit parce qu'elles ont été arrêtées par les prescriptions antérieures de la loi, qui les enfermaient dans un objet « exclusif », alors qu'elles entendaient rester libres de faire le bien de plusieurs façons à la fois (1).

Dans cette catégorie se trouve la *Société philanthropique de Paris*, qui a organisé un puissant service d'habitations

(1) La loi du 12 avril 1906 a supprimé cette restriction.

à bon marché, sous l'habile direction de M. Picot, et qui a créé dans divers quartiers de véritables modèles de logements ouvriers. Elle a construit 7 immeubles pouvant contenir 371 familles comprenant 1.259 personnes (1). Le loyer varie suivant le nombre de pièces entre 160 et 380 francs. Leur produit brut est de 110.609 francs et net de 64.640 fr. 15, ils rapportent donc en moyenne 3, 03 0/0 (2). Ces immeubles possèdent, en outre des mérites d'hygiène et de confortable, l'inappréciable bienfait de mettre à la disposition des familles qui les habitent, un restaurant économique et, l'un d'entre eux, 8 ateliers commodes et pourvus d'un petit moteur électrique (3).

Il existe encore trois fondations reconnues d'utilité publique : le *Groupe des maisons ouvrières* dont le capital dépasse actuellement 6 millions, la *Société des habitations économiques pour employés*, fondée par Alexandre Weill au capital de 1.500.000 francs, enfin la *Fondation Rothschild*, au capital de 10 millions (4).

Ces trois fondations exploitent de beaux immeubles pourvus de toutes les commodités et de toute l'hygiène désirable, mais ils manquent peut-être le but philanthropique pour lequel ils ont été créés. Ces sociétés, en effet, tout en maintenant les loyers aussi bas que possible, n'ont pas

(1) Les ressources de la Société philanthropique sont le produit de la fondation Heine, de la fondation Gouin et de diverses autres libéralités.

(2) *Bulletin de la Société française des habitations à bon marché*, 1908, n° 4. Rapport de M. G. Picot.

(3) Immeuble situé rue de Flandre.

(4) *Rapport du conseil supérieur des habitations à bon marché, pour l'année 1908*, p. 12. La fondation Rothschild a construit 3 groupes d'immeubles contenant 477 logements, contenant environ 2.000 habitants.

dans leurs statuts de disposition qui les limite, et on a remarqué trop souvent que les maisons construites, se trouvaient profiter à des familles auxquelles elles n'étaient pas destinées, à des petits rentiers par exemple. Les œuvres à caractère philanthropique devraient, pour remplir intégralement leur but, ne donner en principe leurs maisons, qu'à des ouvriers à bas salaires ou à des familles nombreuses.

Il existe une autre catégorie d'institutions philanthropiques qui ont surtout un caractère économique. Dans ce genre on peut citer :

L'Association fraternelle des employés et ouvriers des chemins de fer, puissante société de secours, de maladies et de retraites, qui s'est décidée, depuis quelques années, à placer une partie de ses fonds en habitations à bon marché. Au 31 décembre 1907, elle avait construit 321 maisons pour la somme de 2.682.820 francs et fait à 87 familles, des avances hypothécaires s'élevant ensemble à 537.970 francs. Elle a ainsi employé sous ces deux formes, une somme de plus de 3 millions, pour assurer une maison individuelle à 408 de ses membres.

Il est très désirable que beaucoup de sociétés de secours mutuels suivent un exemple aussi intéressant.

La combinaison financière est fondée, d'une part, sur la rémunération du capital de construction, d'autre part sur le loyer du locataire, calculé de manière à assurer cette rémunération, mais sans donner aucun bénéfice complémentaire. Le caractère philanthropique provient, soit de la limitation de l'intérêt versé aux actionnaires, soit de l'abandon de la totalité du revenu, à un fonds destiné à assurer la construction de nouvelles habitations ou à quelque autre institution de solidarité sociale.

Dans cette catégorie, nous devons une mention toute

particulière à la Société lyonnaise des logements économiques fondée par M. Mangini en 1886.

Cette société, qui est aujourd'hui au capital de 5 millions, est connue sous la dénomination de : *Société anonyme de logements économiques et d'alimentation*.

Le chiffre de ses constructions atteint 6.756.552 fr. 36 et il a été dépensé au cours de l'année 1908, 176.077 fr. 47 employés à la construction de 6 maisons, contenant 79 logements, et à l'achat de terrains en vue d'un nouveau groupe de 2 maisons de 30 logements (1).

La société possède, d'après le dernier rapport, 143 maisons contenant 1.698 logements, et bientôt après l'achèvement des projets en cours, 145 maisons avec 1728 logements.

Le compte des recettes et des dépenses s'élève ainsi pour 1908 :

Crédit	467.887 fr. 40 (loyers 453.690)
Débit.	186.333 » 03

Le bénéfice disponible _____
est donc de. 281.554 fr. 37

L'intérêt à 4 0/0 qui n'a jamais cessé d'être payé depuis 1886 aux actionnaires, s'élève pour 1908 à 200.000 francs, il reste pour les réserves et l'amortissement des immeubles 81.554 fr. 37 (2). Les pertes sur loyers pour insolvabilité ou renvois de locataires, ne sont que de 870 fr. 70, soit 0,185 0/0.

Les deux restaurants économiques, établis par la société

(1) *Rapport de l'assemblée générale du 12 mars 1909.*

(2) En 1907, ce reste n'était que de 70.904 fr. 33, soit une différence de 10.650 fr. 04, provenant de l'augmentation des recettes des loyers, d'une diminution des dépenses de réparation d'entretien, de la réduction du chiffre des pertes pour inhabitation.

aux Brotteaux et à la Guillotière, ont fait la même année, 400.558. fr. 75 d'affaires, mais seulement 48 fr. 80 de gain (1).

SECTION III. — Mouvement des Sociétés d'habitations à bon marché sous le domaine des lois de 1894 et de 1906.

Le 29 avril 1907 on comptait 219 sociétés ayant saisi le ministère d'une demande d'approbation (2) ; ce chiffre était passé à 293 au 3 juin 1908, et depuis cette date il y a eu 48 demandes nouvelles ; mais si on retranche de ce chiffre les sociétés dissoutes, celles qui n'ont pas donné suite à leur constitution dans les six mois, enfin les demandes en cours, le nombre des sociétés approuvées et en exercice à la date du 5 mai 1909, ne s'est accru que de 22 depuis le dernier rapport, ce qui l'élève à 238 (3) (4).

Pendant le cours de l'année 1907, il y avait eu 76 demandes nouvelles, c'était la proportion la plus considérable qu'on ait eu à constater, et il ne semble pas douteux que cette poussée était due aux avantages considérables concédés par la loi du 12 avril 1906. Malheureusement ce mouvement a été de courte durée et le chiffre de 238 sociétés

(1) Le restaurant des Brotteaux est en perte de 8.389 francs, celui de la Guillotière a un gain de 8.438 francs.

(2) Les sociétés soumises aux lois de 1894 et de 1906 étant obligées de demander l'approbation de leurs statuts, il est facile de connaître exactement leur nombre et leurs formes.

(3) *Rapport du conseil supérieur des habitations à bon marché à M. le Président de la République*, E. Cheysson, année 1908, Paris 1909. Imprimerie nationale, et *Journal officiel* du 30 juin 1909.

(4) Elles se répartissent entre 149 localités. On en compte à Paris 56, dans 13 autres villes du département de la Seine 17, ce qui ne laisse pour le reste de la France que 165 sociétés, ayant leur siège social dans 135 localités. Après Paris viennent : Calais avec 5 sociétés, Bordeaux, Douai, Lyon, Marseille, Nantes avec 3 sociétés.

qui existent à l'heure actuelle n'est supérieur que de 19 à celui donné par le rapport du 29 avril 1907 (219 sociétés).

L'augmentation est donc dérisoire, et le Conseil supérieur marque un étonnement justifié. « Tout en se félicitant de l'extension graduelle de ce réseau, le Comité permanent est obligé de constater la grande étendue des blancs qui déparent encore la carte géographique de la répartition de ces sociétés et la nécessité d'un grand effort pour les réduire de plus en plus (1). »

Au point de vue de leur forme légale, les 48 sociétés qui ont formé une demande depuis un an, se décomposent en 34 sociétés coopératives et 14 sociétés anonymes : c'est une proportion de près de 3 sociétés coopératives contre une société anonyme.

Il est assez curieux de remarquer que la prédominance de la forme anonyme sur la forme coopérative qui s'était manifestée pour la première fois pendant l'année 1907 n'était que passagère. En effet les 76 sociétés nouvelles qui avaient demandé l'approbation en 1907 se décomposaient ainsi : 36 sociétés coopératives et 40 sociétés anonymes. L'avance gagnée ainsi par ces dernières, était probablement due à l'influence plus directe qu'avait pu exercer sur cette forme de société l'extension des exonérations fiscales de la loi de 1906 (2).

Quoi qu'il en soit, la prédominance de la forme coopérative est toujours manifeste.

	1907	1908
Sociétés coopératives	162	149
— anonymes	123	88
— civiles	7	1
— en participation	1	»

(1) *Rapport du conseil supérieur pour 1908*, cité, p. 6.

(2) *Rapport du conseil supérieur pour l'année 1907*, E. Cheysson, Paris, 1908, p. 8, et *J. off.*, 7 juin 1908.

« Cette prédominance est encore plus accusée dans les faits, qu'elle ne semble l'être dans nos statistiques, qui groupent avec la maisonnette, la maison collective peu compatible avec la coopération et jusqu'ici réservée à la forme anonyme. Si l'on restreignait la comparaison au seul domaine où elle puisse sérieusement s'établir, on verrait apparaître avec une extrême netteté, la faveur de plus en plus formelle dont jouit la forme coopérative pour la maisonnette isolée n'abritant qu'une seule famille. »

Dans le courant de l'année 1907, il s'était manifesté quelques tendances à la spéculation, se masquant sous la légalité des formes. Aussi l'administration s'est-elle montrée plus exigeante ; elle ne s'est plus contentée seulement, comme autrefois, de rechercher si les statuts soumis à son approbation ne violaient aucune disposition légale, mais elle a été amenée quelquefois à fouiller au-dessous de la correction, pour découvrir s'il n'existait pas une spéculation, au profit de telle ou telle catégorie de fondateurs, qui se réservait des avantages abusifs et, dans ce cas, elle n'a pas hésité à rejeter la demande dont elle était saisie. Peut-être est-ce une des raisons pour lesquelles nous ne voyons pas s'accroître très rapidement le chiffre de demandes d'approbation des sociétés ?

Bilan de ces sociétés. — Les sociétés d'habitations à bon marché, constituées ainsi sous le régime des lois de 1894 et de 1906, accusent à la fin de 1907, pour les 144 (1) d'entre elles qui ont fourni leur bilan, une dépense de 27 millions, supérieure de 7 millions ou de 35 0/0, à celle du dernier rapport ; mais ces chiffres, « ne comprennent pas les efforts faits en dehors de ces lois, et sont même

(1) 144 sociétés seulement, sur 238 constituées, ont donné leur bilan.

loin de correspondre à la totalité du mouvement issu de ces lois elles-mêmes, puisqu'ils n'ont pas retenu la trace des sociétés qui sont entrées en liquidation après avoir achevé leur œuvre. Même pour la plupart des sociétés existantes, ils ne tiennent nul compte des maisons entièrement libérées, qui sont devenues la propriété des locataires acquéreurs. »

Une des initiatives les plus intéressantes de ce mouvement, a été celle prise par M. Charles Lallemant, préfet de Haute-Vienne en 1907, concernant l'intervention des sociétés de secours mutuels en matière d'habitation.

Pour remédier en effet aux conditions déplorables du logement ouvrier à Limoges, ce préfet a poussé à la création d'une société au capital de 120.000 francs (4.800 parts à 25 francs), en vue de construire des maisons collectives hygiéniques et à bon marché.

Pour constituer ce capital, M. Lallemant a fait appel, et cela surtout est à remarquer, aux sociétés de secours mutuels, aux syndicats ouvriers, aux sociétés coopératives de consommation, dont les bonis ou « ristournes », seraient consacrés à libérer les actions souscrites.

Quand on songe à l'importance de ces ristournes, qui pour une seule société de Limoges, s'élèvent à 400.000 francs par an et pourraient atteindre pour la France, des dizaines de millions, on voit quel appoint considérable ces ressources de la coopération, devraient et pourraient apporter aux œuvres de la prévoyance en général, et en particulier à celle de l'habitation à bon marché.

Ainsi a été constituée le 11 novembre 1907, l'*Etoile de Limoges*, société approuvée ensuite par le ministre du travail le 31 décembre 1907, qu'on peut citer comme modèle de

l'intervention des sociétés de secours mutuels en matière de logements ouvriers.

Quant à la *coopération*, elle est bien en ce moment la forme la plus généralement adoptée par l'initiative privée, pour solutionner le problème des habitations à bon marché. Cependant il n'en a pas toujours été ainsi, et les premières sociétés coopératives de constructions ne remontent pas à plus d'une dizaine d'années, à la suite de la loi de 1894.

Elles procèdent aujourd'hui de deux façons différentes : tantôt elles construisent des maisons qu'elles louent purement et simplement aux membres participants. Ces habitations sont pour la plupart, des maisonnettes abritant une seule famille : on comptait au 1^{er} janvier 1904, 130 maisons louées dans ces conditions. Cependant on trouve aussi des maisons à étages comportant plusieurs logements : leur nombre était à la même date de 27 maisons divisées en 103 logements.

Mais le mode d'action le plus fréquent des coopératives consiste à louer les maisons construites avec promesse de vente. Elles tendent surtout à donner à l'ouvrier un foyer, en le rendant propriétaire de sa maison et de son jardin et les lois de 1908 et de 1909 viennent encore favoriser ce mouvement.

En 1904, il existait 33 sociétés possédant 464 maisons en cours de vente, estimées 3 millions environ, dont 80.000 fr. avaient été versés. Il en existe aujourd'hui 162 avec un capital de 7.188.336 francs (1).

(1) Les maisons édifiées jusqu'à ce jour ont une valeur de 20 millions environ. Ce chiffre est infinitésimal au regard des 2.500 *building societies anglaises* (capital 1 milliard 1/2), des 6.000 *building and loan societies* (constructions et prêts) des États-Unis (capital 3 milliards, constructions édifiées, 350.000).

Les coopératives d'habitations à bon marché en France ont donc recours, non à l'argent des coopérateurs, mais surtout à l'emprunt, soit auprès de la Société de crédit des habitations à bon marché (et cela leur sera facilité encore par la loi de 1908 qui a créé les Sociétés de crédit), soit auprès de la Caisse des dépôts et consignations, des caisses d'épargne ou de tous autres capitalistes ; cela s'explique par l'impossibilité presque absolue pour l'ouvrier français, de faire des économies suffisantes.

Bien meilleur, est le type de *coopération* signalé par M. Levasseur, et adopté avec succès par plusieurs sociétés en Allemagne. Il consiste à construire de grandes maisons, dans lesquelles chaque sociétaire est usufruitier de son logement et dont la nue propriété reste à l'association ; les sociétaires locataires jouissent en commun de certains avantages, bains, bibliothèques, etc... La maison reste la propriété de l'association, mais le locataire ne peut être évincé (1).

Ainsi ont procédé, la *Société hambourgeoise d'épargne et de construction*, la *Société de construction et d'épargne des ouvriers des mines de Stuckert à Nuremberg*, etc.

On peut regretter que les sociétés françaises coopératives n'aient pas pris jusqu'ici un plus grand développement, cela est dû au manque de crédit dont elles ont souffert jusqu'ici. Il est hors de doute, qu'avec les grandes facilités que leur accordent sur ce point les lois de 1906 et de 1908, par l'intervention des divers établissements de bienfaisance et d'épargne, des assemblées communales, enfin la création des sociétés de crédit immobilier, le mouvement prendra beaucoup d'extension, ce dont on devra se féliciter, car la

(1) Levasseur, *op. cit.*, p. 6.

coopération est la méthode la plus propre à développer la valeur sociale des ouvriers et à augmenter le nombre des travailleurs conscients (1).

SECTION IV. — De l'intervention de l'Etat et des établissements de prévoyance et de bienfaisance depuis la loi de 1906.

§ 1. — Des immunités fiscales accordées.

Les encouragements accordés par l'Etat dans la loi du 30 novembre 1894, avaient été mesurés avec beaucoup de discrétion pour ne pas dire de parcimonie. La loi du 12 avril 1906 a heureusement élargi ces immunités fiscales, notamment en portant à une durée de 12 années, à compter de l'achèvement de la maison, « l'exemption de la contribution foncière et de la contribution des portes et fenêtres pour les maisons individuelles ou collectives destinées à être louées ou vendues et pour celles construites par les intéressés eux-mêmes, pourvu qu'elles remplissent les conditions prévues par l'article 5 » (2).

En outre, les sociétés approuvées sont dispensées de l'impôt sur le revenu pour tous les actionnaires, tandis que la loi de 1894 réservait cette exemption à ceux-là seulement pour lesquels le capital versé n'excédait pas 2.000 francs.

Ces nouvelles dispositions n'ont pas encore eu le temps de faire sentir leurs effets. Aussi le montant des immunités

(1) Parmi les coopératives, il faut citer la *Maison familiale d'Alger*, le *Toit familial d'Argenteuil*, le *Cottage d'Athis*, le *Foyer ouvrier de Bourges*, la *Savoisienne de Chambéry*, la *Coopérative du parc Chaussagne*, la *Chaumne*, etc...

(2) Art. 9 de la loi du 12 avril 1906, *J. off.*, 15 avril 1906.

Ces conditions sont relatives au taux du loyer, dont les maximums varient suivant la population des communes.

fiscales se maintient-il dans des limites très modérées ainsi que le montre le tableau suivant :

	1907	1908
Contribution foncière (1) .	75.931 fr. 86	98.039 fr. 67
— des portes et fenêtres .	94.448 » 26	98.587 » 74
Taxe de main-morte . . .	13.707 » 20	19.132 » 11
Patente	12.505 » 66	12.998 » 38
Timbre et enregistrement.	6.536 » 35	4.606 » 08
	203.129 » 33	233.363 » 98

Ce tableau ne comprend pas les exemptions relatives à l'impôt sur le revenu des valeurs mobilières, l'administration des finances ne disposant plus, depuis la détaxe totale prescrite par la loi de 1906, des éléments qui lui permettaient de dégager le montant de la taxe exigible d'après le droit commun sur les dividendes et intérêts distribués.

Le tableau ne comprend pas davantage le montant de l'exonération des droits de timbre sur les actions et obligations, qu'avait maintenus la loi de 1894 et qu'a supprimés par son article 11 la loi de 1906.

En évaluant, comme l'a fait M. Cheysson, par un calcul approximatif à 24.000 francs pour l'année 1907 et 35.000 francs pour l'année 1908, le montant de ces deux détaxes omises au tableau précédent, on arriverait pour l'ensemble des immunités fiscales en 1908 à environ . . 268.000 fr.

Pour 1907 le total avait été de. 227.000 »
41.000 »

L'augmentation des détaxes est donc de 41.000 fr., c'est-à-

(1) *Rapports du Conseil supérieur des habitations à bon marché à M. le Président de la République* pour l'année 1907, *J. off.*, 7 juin 1908, pour l'année 1908, *J. off.*, 18 mai 1909

dire de 15 0/0, pendant que les dépenses des constructions et des terrains passaient de 20 à 27 millions, s'accroissant ainsi de 30 à 35 0/0 (1).

Ces chiffres, comme on le voit, se tiennent encore dans une tonalité très modérée qui peut continuer à exciter les doléances des intéressés, mais ne saurait encore éveiller les appréhensions du ministère des finances, quand on rapproche ces timides immunités, des libéralités très généreuses attribuées par exemple à la mutualité dont l'importance est assurément considérable, mais ne dépasse certainement pas celles qui se proposent l'amélioration du logement populaire.

Nous ne nous étendrons pas davantage sur les exonérations fiscales qui sont très clairement expliquées dans la loi de 1906, mais il nous paraît utile d'envisager la situation nouvelle que pourra créer le vote du projet de loi *d'impôt sur le revenu*.

On s'est demandé en effet avec inquiétude, en raison du silence observé par le projet de loi, sauf pour la contribution foncière, ce que deviendraient les allègements fiscaux accordés aux sociétés d'habitations à bon marché par la loi du 12 avril 1906 (2).

La Chambre touchait au terme du débat, quand le 19 janvier 1909 M. Vandame demanda le maintien de la seule immunité maintenue, ce qui força le retrait de son amendement : puis M. l'abbé Lemire présenta un article additionnel insuffisamment précis, auquel on opposa la même réponse sans que l'auteur parût en mesure de soutenir sa motion (3).

(1) Rapport du Conseil supérieur des habitations à bon marché pour l'année 1908. Publications du ministère du travail et de la prévoyance sociale. Imprimerie nationale, 1909, p. 27.

(2) Cf. *Journal des Débats*, 14 juillet 1908.

(3) *J. off.*, 20 janvier 1909.

Il la reprit le 18 février, pour la retirer encore, et M. J. Siegfried déposa alors ce texte : « Les immunités fiscales établies par les articles 11 et 12 de la loi du 12 avril 1906, pour les sociétés d'habitations à bon marché, seront applicables aux taxes établies par la présente loi, en remplacement des impôts dont ces sociétés étaient exonérées par les dits articles » (1).

Le rapporteur répondit que pour l'impôt du timbre, les sociétés en étant dispensées par la loi de 1906, ne pourraient être assujetties à la taxe qui le remplacera. Le même raisonnement s'appliquait aux deux autres exemptions ; mais ici le rapporteur déclara que l'impôt sur le revenu sera perçu, « suivant les lois de 1872 et les lois subséquentes parmi lesquelles la loi du 12 avril 1906 qui n'est ni abrogée, ni modifiée » ; pour la patente, cet impôt étant remplacé par une taxe sur les bénéfices, les sociétés seront exonérées, à condition *de ne pas faire de bénéfices*.

M. Siegfried demanda alors si par *benefice*, on entendrait le chétif intérêt servi par les sociétés. Oui, déclara le ministre, si elles réalisent un bénéfice, si peu que ce soit, elles seront soumises à l'impôt, par conséquent aussi à la taxe sur les bénéfices qui se substituera à la patente. Et après des digressions sur de prétendus abus de la loi de 1906, l'article additionnel fut rejeté (2).

Cette thèse nous paraît sévère, car les sociétés prévues par la loi de 1906, celles dont elle affranchit les titres de l'impôt sur le revenu, rentrent toutes dans les catégories des sociétés à bénéfices, puisqu'elle en limite les dividendes à un maximum de 4 0/0. Et d'ailleurs, en peut-il être autre-

(1) *J. off.*, 19 février 1909.

(2) *Bulletin de la Société française des habitations à bon marché*, 1909, p. 139.

ment ? N'est-ce pas souvent le faible rapport de 2 1/2 ou 2 0/0 des sociétés d'habitation qui éloigne d'elles le concours des hospices, bureaux de bienfaisance et même des communes ?

Quoi qu'il en soit, il faut espérer que le Sénat modifiera cette disposition, en adoptant une motion analogue à celle que proposait M. J. Siegfried.

Le conseil supérieur des habitations à bon marché a émis sur ce point le vœu suivant, dans sa dernière session du 28 mai 1909, tendant :

« 1° A ce que les immunités fiscales établies par les articles 11 et 12 de la loi du 12 avril 1906 pour les sociétés d'habitations à bon marché, soient appliquées par le projet de loi aux taxes qu'il établit en remplacement des impôts dont ces sociétés étaient exonérées par lesdits articles.

« 2° Que l'exemption d'impôt accordée par le projet de loi aux intérêts des créances hypothécaires des sociétés autorisées à faire des opérations de crédit foncier, soit appliquée aux prêts hypothécaires amortissables des caisses d'épargne et des sociétés de crédit approuvées d'habitations à bon marché (1). »

§ 2. — Ressources mises à la disposition des sociétés d'habitations à bon marché.

A. — Initiative des caisses d'épargne.

On doit signaler avec satisfaction que les caisses d'épargne commencent à montrer moins d'hésitation qu'au début, pour prêter leur concours à cette œuvre.

(1) Session du 18 mai 1909. Rapport du conseil supérieur des habitations à bon marché à M. le Président de la République pour l'année 1908, *op. cit.*, p. 78.

Elles ont en effet consacré à ce mouvement sous diverses formes, en 1908, la somme totale de 7.639.886 fr.40.

Savoir :

Acquisition ou construction . . .	4.771.355 fr. 35
Prêts hypothécaires à sociétés. . .	1.233.480 » 96
Prêts hypothécaires industriels . .	127.436 » 42
Obligations de sociétés.	555.000 » 00
Actions des sociétés.	492.128 » 00
Total.	<u>7.179.400 » 73</u>

Bains-douches	419.582 fr. 90
Jardins ouvriers	40.902 » 77
Total.	<u>7.639.886 » 40</u>

Par rapport à 1907, c'est une augmentation de 1.528.450 fr. 95.

Mais ce qui est plus significatif encore, c'est que le nombre des caisses qui ont pris part à ces opérations, est passé de 67 à 80 par l'annexion de 27 caisses nouvelles.

Certes, si l'on rapproche ce chiffre de celui des caisses d'épargne, qui atteint un total de 550, la somme de 7 millions, qu'elles ont affectée à cet emploi, de celui de 36 millions qu'elles y pourraient consacrer, et de celui de 77 millions qu'y consacre en Belgique, la Caisse générale d'épargne et de retraite, on mesure toute l'étendue des conquêtes qui restent encore à opérer chez nous dans cette direction.

Il faut cependant rendre hommage au mouvement actuel : l'augmentation annuelle entre 1905 et 1907 était de 1 million, elle s'est élevée à 1 million et demi en 1908. Le courant s'accroît donc en réalité, et nous espérons que graduellement, l'exemple des caisses qui se sont mises en marche, entraînera celles qui s'étant montrées jusqu'ici hésitantes,

comprendront qu'elles ne peuvent refuser plus longtemps d'apporter à cette grande cause leur concours moral et leur appui financier (1).

B. — *Caisse des dépôts et consignations.*

Au début, la Caisse des dépôts et consignations avait hésité à user de l'autorisation que lui donnait la loi de 1894, de mettre des ressources à la disposition des sociétés locales, et elle avait jugé bon d'interposer entre elle et ces sociétés à titre de tampon, la *Société générale de crédit*, à laquelle elle a fait des avances jusqu'à concurrence de 5 millions pour alimenter ses prêts directs.

Rassurée par l'expérience, qui lui a montré la sécurité absolue de ces opérations, la Caisse s'est décidée à s'en charger elle-même, en supprimant un intermédiaire désormais inutile et en prenant sa place pour faire directement des prêts qui reçoivent chaque jour une nouvelle extension et se sont élevés en 1908 à 2.613.900 francs.

Détail :

Sociétés anonymes :

Prêts à 3 0/0 pour	529.600	687.600
— 3 1/4 0/0 pour. . . .	158.000	

Sociétés coopératives :

Prêts à 3 0/0 pour	1.082.200	1.926.300
— 3 1/4 0/0 pour. . . .	844.100	

Total.		2.613.900 fr.
----------------	--	---------------------

En outre il est intervenu en 1908, 62 contrats d'assurance, garantissant un capital de 376.235 francs, qui, s'ajoutant au montant des assurances souscrites les années précédentes, donnent un total de 919.615 francs pour 200 associés.

(1) La caisse d'épargne de Lyon a été la première avec celle de Marseille qui soit entrée dans le mouvement.

Là encore, il y a un grand progrès : l'assurance sur la vie si populaire en Belgique, en Angleterre, aux Etats-Unis, mais inconnue jusqu'ici dans notre pays, commence à s'y introduire à la faveur des habitations à bon marché.

G. — *Intervention des bureaux de bienfaisance ou d'assistance.*

Les bureaux de bienfaisance, hospices et hôpitaux, ont usé avec une regrettable discrétion, des facilités que leur a ouvertes le législateur, pour participer à l'œuvre des habitations à bon marché.

L'enquête à laquelle s'est livrée l'Administration de l'assistance et de l'hygiène publiques, à la prière du Ministère du travail, pour connaître la suite donnée par ces établissements de bienfaisance et d'assistance, à l'article 6 de la loi du 12 avril 1906, s'est traduite par des résultats presque partout négatifs, sauf pour les départements du Nord, des Côtes-du-Nord et de la Seine.

Nous citerons comme exemple, l'intervention de l'administration de l'Assistance publique de la Seine qui, dès 1904, a consenti un prêt de 150.000 francs à la *Société anonyme des logements économiques à bon marché* et un prêt de 125.000 francs au profit de la *Société anonyme des logements économiques pour familles nombreuses*.

Au commencement de l'année 1905, une nouvelle circulaire a été envoyée aux préfets, pour les engager à insister une fois de plus auprès des commissions administratives. Cette circulaire cite l'exemple de la Commission administrative du bureau de bienfaisance de Nancy, qui a pris la résolution de faire construire elle-même, pratiquant ainsi l'assistance par l'habitation. Elle a fourni des habitations à un loyer minime (20 francs par mois), correspondant à 4 0/0 du capital engagé, sauf à en faciliter le paiement à l'occupant.

La commission de l'Assistance publique à Paris suivant cet exemple, a entrepris la construction directe de 6 maisons sur une rue nouvelle établie près du square Delambre.

Le conseil supérieur des habitations émet sur l'intervention de l'Assistance publique le vœu suivant demandant :

« Que les Ministres de l'intérieur et du travail provoquent une conférence avec les représentants des principaux bureaux de bienfaisance ou d'assistance, et des principales commissions administratives d'hospices ou hôpitaux, pour examiner les moyens de faire sortir à exécution l'article 6 de la loi du 12 avril 1906, en mettant à la disposition de l'œuvre d'amélioration des habitations populaires, la part du patrimoine de ces établissements que la loi leur a permis d'employer (1). »

SECTION V. — Appréciation des résultats obtenus. — Comment se pose le problème de l'habitation salubre à bon marché. — Nécessité de l'intervention des municipalités.

Nous venons de voir les résultats auxquels est arrivée l'initiative privée, soit seule, soit avec le concours de l'Etat et de divers établissements publics, depuis la loi de 1906. Pour les juger, nous ne pouvons mieux faire que de reproduire ici l'appréciation que portait sur eux M. Maurice Beaufreton dans une conférence récente sur la situation du logement populaire à Paris (2).

D'après lui, l'amélioration réalisée depuis cinquante ans dans le logement populaire parisien est presque nulle, et les faits qu'il apporte semblent témoigner que cette affirmation n'est pas exagérée. « Certains logements cités, entassent

(1) Rapport du conseil supérieur, année 1908, *op. cit.*, p. 79.

(2) M. Maurice Beaufreton, *Conférence sur la situation populaire du logement à Paris*, 10 mars 1908, *Musée social, Annales*, 1908, p. 97.

jusqu'à 9 personnes dans la même pièce. Ailleurs les hôtels meublés semblent la sentine de tous les vices. Les sociétés, qui se sont donné la mission de faire construire des logements salubres et à bon marché, ne peuvent malheureusement atteindre qu'une clientèle limitée quant au nombre, relativement aisée et douée de sérieuses qualités domestiques... C'est en somme la grande masse ouvrière qui leur échappe. Et pourtant n'est-ce pas elle qui souffre le plus du mauvais logement ?... »

A quoi attribuer cet insuccès, sinon à ce qu'on n'a pas compris d'une part quelle était la vraie solution du problème de l'habitation économique, et qu'on n'a pas su d'autre part, utiliser les ressources que mettait à la disposition des sociétés la loi de 1906, grâce aux nouvelles facilités de crédit et surtout à l'intervention des municipalités.

La législation de 1894 et de 1906 a créé un régime qui a eu pour effet de faciliter surtout la création de maisons individuelles et l'accession de l'ouvrier à la propriété. Les lois toutes récentes de 1908 sur la petite propriété et de 1909 sur l'insaisissabilité du bien de famille, viennent encore favoriser ce mouvement.

Or, ce n'était pas solutionner le problème du logement ouvrier et M. Strauss lui-même fut amené à en faire l'observation lors du vote de la loi de 1906 : « Je dis qu'on commet une confusion involontaire sans doute entre deux lois distinctes, celle du régime de la petite propriété rurale, et celle des habitations à bon marché, qui doit avoir pour objet de combattre non seulement l'insalubrité des habitations, mais la pénurie des logements en même temps que le surpeuplement des habitations (1). »

(1) Strauss, séance du 20 mars 1906, *J. off.*, Sénat, p. 247.

L'initiative privée n'a pu en outre solutionner le problème du logement ouvrier, en offrant à la population nécessiteuse qui habite les taudis, des locaux dont le taux de loyer était beaucoup trop élevé, en comparaison des salaires gagnés.

Il faut en effet bien comprendre ce qu'on doit entendre par l'expression « habitations ouvrières » qu'on a opposée à tort à celle « d'habitations à bon marché », et il ne faut pas non plus en restreindre le sens. Assurément les ouvriers sont bien les plus nombreux qui aient besoin de trouver des locations à bon compte, mais ils ne sont pas les seuls, et il faut leur assimiler un grand nombre d'individus employés dans les services municipaux ou les grandes Compagnies, auxquels le traitement ne permet pas de payer un loyer élevé.

En réalité, on devra pouvoir offrir aux habitants chassés des logements insalubres ou surpeuplés, des appartements hygiéniques, à un prix proportionnel aux salaires qu'ils touchent et ne dépassant pas ce qu'ils dépensaient auparavant.

Dans ce but, M. Marsoulan, membre du Conseil municipal de Paris, a fait une enquête pour connaître la somme qu'emploient les ouvriers à leur logement dans cette ville. Cette enquête qui a porté sur 380 personnes appartenant à la classe la plus pauvre, a donné les renseignements suivants : le chiffre du loyer n'a jamais dépassé 160 francs pour l'ouvrier seul ou sans enfants, et lorsque la famille comprend le père, la mère et les enfants, le maximum ne dépasse jamais 260 francs, mais quels logements (1) !

(1) Séance du conseil municipal de Paris, 24 juin 1907, *Bulletin officiel municipal de la Ville de Paris*, 25 juin 1907.

D'après une statistique récente rapportée dans le *Bulletin de la Chambre syndicale des propriétaires de Paris* (n° du 16 septembre 1909),

Il faut, à ce prix, pouvoir procurer un logement convenable et hygiénique.

Or en face de cela, qu'a-t-on fait ? On a construit des immeubles contenant des logements dits « *ouvriers* », mais à un prix beaucoup trop élevé ; tel celui élevé récemment à Paris, aux Batignolles, dont les loyers atteignent 450 francs (1).

D'après une statistique récente, les sociétés philanthropiques ne peuvent abaisser le loyer des logements qu'elles offrent à la population ouvrière, au-dessous de 100 francs la pièce (2). Or il nous faut compter avec un minimum de deux pièces, le chiffre de trois pièces est plus convenable (une pièce commune, une chambre pour les parents, une autre pour les enfants, cette dernière pouvant se séparer en deux par une cloison), c'est-à-dire avec un loyer variant entre 200 et 300 francs, qu'il est difficile pour ne pas dire impossible de payer si le salaire *moyen* n'est pas de 5 francs par jour.

Aussi les résultats sont-ils tout différents du but à atteindre. Tous les logements construits par l'initiative privée ont été envahis par des employés de banques ou de bureaux assez bien payés. Or c'est surtout pour les ouvriers qu'il faut faire quelque chose, car ils possèdent à la fois les familles les plus nombreuses, à qui par conséquent il faut le plus de place, et des ressources très limitées. Les prétendus logements ouvriers n'auront donc rien entravé, ni atteint le résultat qu'on recherche.

Il est certainement intéressant d'abaisser à 600 francs, sur les 962.851 logements abritant la population parisienne on trouve 596.774 logements dont le loyer ne dépasse pas 400 francs.

(1) *Bulletin de la Société française des Habitations à bon marché*, 1908, p. 322.

(2) *Ibid.*, 1908, p. 327.

les loyers de 800 francs, mais il vaudrait encore mieux ramener à 400 ceux de 600 francs et à 200 ceux de 400 francs. Ce qui a été fait intéresse ceux qui jouissent d'un salaire moyen, mais n'intéresse nullement ceux qui malheureusement n'ont que de faibles salaires (1).

Le problème est difficile, il a été déjà soulevé dans tous les Congrès internationaux d'habitations à bon marché et notamment à Liège en 1905, où plusieurs orateurs ont dénoncé l'impuissance relative de l'initiative privée dans tous les pays, à atteindre les couches inférieures de la population.

C'est par une intervention très large des municipalités que nous arriverons à solutionner ce problème.

En effet, tout d'abord la question de l'habitation est essentiellement une question locale, urbaine, et non une question régionale comme on a semblé le croire pendant longtemps. La condition du logement dépend à la fois d'une foule de circonstances, telles que l'abondance ou l'insuffisance des locaux, leur qualité, le genre de vie et d'industrie pratiqués dans la ville, etc... qu'une municipalité intelligente connaîtra bien mieux, que des sociétés d'habitation ou une commission départementale. (C'est pour cette raison que nous désirons vivement voir se multiplier les Comités de patronage des habitations, créés par la loi de 1894 et transformés par la loi de 1906, qui en tant qu'agents de renseignements et d'exécution, pourraient rendre de très grands services.)

Mais, de plus, n'est-il pas du devoir des municipalités chargées de veiller à l'hygiène et à la salubrité des habi-

(1) Les taux de 400, 500 francs fixés pour les loyers des logements ouvriers par les lois de 1894 et 1906 sont assurément beaucoup trop élevés, il aurait fallu un maximum de 300 francs.

tations (spécialement par la loi de 1902), de pourvoir au logement de nombreux individus condamnés à vivre dans des taudis, foyers perpétuels de toutes les maladies ?

Enfin, l'intervention énergique des municipalités permettra seule de fournir un nombre de logements suffisant et d'abaisser le taux des loyers à des prix en rapport avec les salaires, grâce à l'extension des mesures fiscales accordées aux constructions nouvelles et aux facilités de crédit concédées par la loi aux sociétés d'habitations.

C'est le régime créé en France par les lois de 1894 et de 1906 sur les habitations à bon marché. Sans aller jusqu'à l'intervention directe, nous verrons que les municipalités en encourageant, en protégeant efficacement de leurs deniers l'initiative privée, pourront arriver à de très bons résultats. C'est le système interventionniste que nos amis de Belgique appliquent à l'organisation de leurs retraites ouvrières sous le nom de « *liberté subsidiée* » (loi du 10 mai 1900).

D'une part, en effet, les immunités fiscales accordées par l'Etat aux habitations à bon marché ne se sont élevées en 1907 qu'au chiffre très modeste de 227.000 francs ; elles se tiennent donc encore dans une tonalité qu'on peut trouver très modérée, surtout si on les rapproche des libéralités généreuses attribuées par exemple à la mutualité. Rien ne semble plus naturel que de majorer ces encouragements si timides et si discrets jusqu'ici.

D'autre part, les municipalités aidées des Comités de patronage des habitations, devront veiller à ce que les sociétés, en se soumettant aux dispositions de la loi, profitent des avantages qu'elle concède, et accorder elles-mêmes des détaxes locales qui permettront un essor plus rapide des sociétés de construction de logements économiques. Les

communes sont tenues de le faire, d'abord pour protéger la santé publique du taudis surpeuplé, ensuite pour diminuer leurs dépenses d'assistance envers ces familles, que l'insalubrité du logement condamne à la maladie, à l'alcoolisme, à la détresse, c'est-à-dire doit faire tomber tôt ou tard à leur charge.

Enfin, les enquêtes nous démontrent que tantôt les ressources manquent, les capitaux privés et les établissements de bienfaisance n'osant s'engager dans des entreprises, considérées jusqu'ici comme dangereuses, tantôt, et cela arrive souvent, si les capitaux ne manquent pas, ce sont les sociétés qui ne se forment pas.

Les municipalités devront se montrer ici à la fois initiatrices et éducatrices : elles pousseront les divers établissements publics à la création de sociétés, qu'elles encourageront ensuite de leurs deniers.

Le rôle des municipalités en matière d'habitation est donc immense, et les modes d'intervention sont multiples. Pour nous convaincre complètement, il nous suffit de passer en revue les législations étrangères et de voir les résultats merveilleux auxquels sont arrivées les municipalités des grandes villes européennes, dont certaines n'ont pas craint, pour remédier à une situation vraiment dangereuse, de recourir à l'action directe.

CHAPITRE II

DE L'ŒUVRE DES MUNICIPALITÉS ÉTRANGÈRES EN MATIÈRE D'HABITATION.

M. P. Pic disait récemment, à la suite d'un voyage en Angleterre dans lequel il s'était rendu compte des heureux résultats auxquels était arrivée, dans ce pays, l'intervention municipale en matière d'habitation : « En France, nous nous croyons très avancés, nous sommes en réalité des timides. Nous avons peur des mots, régies municipales, socialisme municipal, cela sonne mal, cela éveille immédiatement à l'esprit l'idée parfaitement fausse d'un fonctionnarisme pléthorique, d'un régime de bon plaisir et de gaspillage électoral périlleux (1). »

Aussi, avant d'étudier les dispositions de notre législation, jugeons-nous utile de rechercher les différents modes d'intervention adoptés par les municipalités des pays étrangers et les résultats auxquels elles sont arrivées, « car c'est par l'exemple de l'étranger qu'il importe de briser les obstacles qui s'opposent à l'intervention des municipalités (2) ».

Nous réserverons une place toute spéciale à l'Angleterre, l'Italie et l'Allemagne dont les législations très larges, allant jusqu'à l'intervention directe, ont permis une solution aussi rapide que satisfaisante du problème de l'habitation.

(1) M. P. Pic, Un voyage social en Angleterre. *Questions pratiques de législation industrielle*, avril-mai 1907.

(2) M. E. Bouvier, De la nécessité d'une loi sur les régies municipales, *Annales de la régie directe*, 1909, p. 152.

ANGLETERRE.

SECTION I. — Législation.

« L'importance attribuée par les municipalités anglaises à toutes les questions d'hygiène sociale, est une des particularités qui frappent le plus l'observateur étranger. Il n'est que juste d'ailleurs de reconnaître que les villes anglaises ont été régulièrement encouragées dans cette voie par le législateur (1). »

La législation anglaise en matière d'habitation est en effet, en même temps qu'une des plus anciennes, la plus hardie et la plus complète qui existe.

Dès 1837, des rapports des docteurs Arnott et Sutherland Smith et un rapport de M. E. Chadwick attiraient l'attention sur le problème de l'habitation. Quelques années plus tard se créait la « *Labourer's Friend Society* » (Société des amis du travailleur) devenue plus tard la *Society for improving the Condition of the Labouring Classes* » (Société pour l'amélioration des classes ouvrières), dont le but était de pousser au vote de lois en faveur de l'hygiène et de l'habitation ouvrière et en général de l'amélioration du sort des travailleurs (2).

Alors se succèdent les lois sur l'hygiène et le logement (3) qui restent à peu près inappliquées jusqu'en 1884, date à

(1) P. Pic, *L'habitation ouvrière et la législation française*, Alliance d'hygiène sociale, Congrès de Lyon, 1907, p. 3.

(2) C. Pranard, *L'habitation ouvrière et les autorités locales en Angleterre*, Documents de la Prévoyance sociale, 1908, p. 3, et ouvrages de J. W. Thompson.

(3) Lois de 1844, 1848, 1851 et lois plus importantes de 1855, 1866, 1868, 1875, cette dernière modifiée en 1879, 1882.

laquelle les progrès de l'hygiène et l'insuffisance des mesures prises jusque-là, provoquèrent la désignation d'une commission (*Royal Commission*, 4 mars 1884) chargée de faire une enquête sur le logement des ouvriers dans le Royaume-Uni (*to inquire in to the Housing of the Working Classes in the United Kingdom*). La commission rédigea un rapport très complet et très intéressant, ainsi qu'un projet de loi qui devint la loi de 1885 (*Housing of the Working Classes Act*). C'est elle qui, avec les lois plus importantes de 1890-1891, régit encore aujourd'hui l'Angleterre et constitue le code de la législation en matière d'habitation (1).

La loi du 18 août 1890 (*Housing of the Working Classes Act*) comprend 7 parties et 113 articles. Elle est principalement une loi de la salubrité et ne traite qu'accessoirement la question du logement. Nous n'étudierons que les trois premières parties de la loi qui accordent de très larges pouvoirs aux autorités locales, en vue de la construction et de l'amélioration du logement ouvrier (2).

La première partie s'applique aux districts urbains seuls et contient la procédure à suivre, de la part des autorités compétentes (Conseil de comté de Londres et tous les conseils de districts urbains ou conseils de villes) pour procéder à l'établissement et à l'exécution de projets, pour l'assainissement de vastes quartiers insalubres (*unhealthy areas*).

(1) La loi de 1890 dont le texte est : *Loi relative au logement des classes ouvrières*, a été modifiée et complétée en 1893, 1894, 1896, 1900 et 1903.

(2) Les 4^e, 5^e, 6^e et 7^e parties de la loi renferment des dispositions spéciales relatives à l'Ecosse et à l'Irlande, et des détails d'ordre administratif.

L'autorité locale peut toujours, sur avis du service de santé ou sur la demande agréée de 12 contribuables, démolir des maisons insalubres ou assainir certains quartiers, après avoir indemnisé les propriétaires ou ayants droit.

Il y a lieu de signaler ici, que l'indemnité est basée sur la *valeur vénale seule* des immeubles et qu'il y a lieu à réductions dans trois cas :

a) Quand le revenu de la maison est surélevé par suite de l'entassement des habitants.

b) Lorsque la maison est dans un état défectueux au point de vue de l'hygiène.

c) Lorsqu'elle est déclarée impropre à l'habitation humaine.

L'action de l'autorité locale se borne ici à la démolition des maisons, percement des rues ; elle ne peut procéder par elle-même aux reconstructions de ces quartiers sauf autorisation de l'autorité supérieure. Elle vend ou loue moyennant un prix ou un loyer inférieurs à la valeur ou loyer réels, les terrains à des sociétés ou à des particuliers : le *Peabody Trust* y a concouru beaucoup, en insérant dans les contrats de vente ou de location, toutes clauses nécessaires pour assurer l'exécution du projet (1) (2).

Deuxième partie. — La deuxième partie s'applique à tous les districts ruraux et urbains et prévoit une procédure un peu analogue à celle de la première partie, pour l'expropriation des quartiers insalubres *de peu d'étendue* et

(1) Les sommes nécessaires à ces opérations proviennent principalement des taxes et de l'emprunt. Elles forment un fonds spécial qui a reçu le nom de « *Dwelling House Improvement Fund* » (fonds pour l'amélioration de l'habitation).

(2) La proposition de loi de M. Siegfried sur l'expropriation déposée à la Chambre en 1906, reproduit presque intégralement ces dispositions.

les *bouges isolés* (*slums*). Elle ordonne aussi des inspections périodiques en vue de rechercher les maisons impropres à l'habitation, de supprimer les bâtiments « obstruteurs » (*obstructive buildings*) et de reconstruire ces maisons insalubres où on logera la population expulsée.

Travaux d'assainissement exécutés par quelques municipalités.

Le Conseil de comté de Londres, par huit projets, a procédé à l'assainissement de près de 32 acres (l'acre anglais vaut 40 a. 467) contenant 3.674 logements avec 6.000 pièces habitées par 14.422 personnes, moyennant une dépense de 1.043.000 livres, soit 26.125.000 francs.

Dans tous les cas, des dispositions ont été prises pour la reconstruction de nouvelles maisons à la place des slums détruits.

Parmi les opérations d'assainissement les plus importantes, il convient de citer celles relatives à *Bundary Street* (*Bethnal Green*) : 15 acres de slums sordides et dangereux avec 3.719 habitants ont été déblayés entre 1893 et 1898 moyennant 280.000 livres (7 millions de francs), 5.524 locataires expulsés furent relogés (1).

Pour l'application de la deuxième partie de la loi, des emprunts ont été contractés par les villes suivantes : Coventry, Darwen, Hereford, Manchester, Tamworth, pour une somme totale de 57.805 livres, soit 1.445.125 francs.

Le Conseil de comté de Londres a mis à exécution quatre projets comprenant l'assainissement de 3 acres un quart, contenant 1.750 pièces habitées par 1.855 personnes moyennant une dépense de 1.743.750 francs, soit environ 1.000 de francs la pièce.

(1) C. Pranard, *op. cit.*, p. 15.

Les conseils de boroughs de Londres ont de même exproprié 12 quartiers ; 4.042 personnes ont été déplacées moyennant une dépense de 4.468.200 francs.

Toutes les personnes expulsées doivent être logées par l'autorité locale conformément aux dispositions de la loi, et l'ont été (1).

Troisième partie. — C'est la partie la plus importante de la loi en ce qui concerne l'amélioration du logement ouvrier : elle a pour titre *Maisons destinées au logement des ouvriers*.

Elle concède aux autorités locales, *sans aucune restriction*, le droit de construire *elles-mêmes* des maisons aux ouvriers toutes les fois qu'elles le jugent nécessaire.

Il suffit à cet effet, d'une délibération officielle pour le Conseil de comté de Londres et toutes les autorités sanitaires urbaines ; quant aux autorités rurales, il leur faut le consentement du Conseil de comté de leur district.

Le terrain nécessaire, peut être exproprié s'il y a lieu et une indemnité est accordée, en raison du fait de l'expropriation, ce qui implique un paiement d'environ 10 0/0 en sus de la valeur vénale. En cas de désaccord entre l'autorité locale et l'exproprié, l'indemnité est fixée par un arbitre désigné par le *Local Government Board*.

Les pouvoirs de l'autorité locale sont très larges : elle peut louer le terrain dont elle dispose à des sociétés de construction, ou à des ouvriers pour y élever des habitations ouvrières ou entreprendre la construction de maisons à étages ou de cottages individuels. Il lui est encore permis, d'acheter ou d'échanger des terrains pour encourager la

(1) Les emprunts se sont élevés pour ces opérations, qui sont en général très onéreuses, à la somme de 20.800 725 francs, sans parler des obligations ou taxes locales.

construction et l'assainissement des maisons, de faire tous règlements nécessaires pour l'administration des immeubles par elle possédés, enfin de vendre ces immeubles, si à l'expiration d'une période de 7 ans, ils ont cessé d'être utiles ou sont trop dispendieux.

Les fonds nécessaires à ces diverses opérations proviennent des sources suivantes :

Le Conseil de comté de Londres peut, avec le consentement du Trésor, émettre des obligations, actuellement remboursables en 60 ans.

Les Conseils de boroughs de Londres peuvent emprunter au Conseil de comté ou aux commissaires des emprunts pour travaux publics.

Les Conseils de districts urbains ou les conseils municipaux (*town councils*) peuvent, soit emprunter aux commissaires des emprunts pour travaux publics, soit émettre des obligations, soit emprunter sur garantie des taxes, avec l'autorisation du *Local Government Board*, et à condition que la période de remboursement ne dépasse pas 60 ans.

Pour l'acquisition des terrains nécessaires aux constructions, M. Chaplin, président du *Local Government Board*, lors du vote de la loi de 1890, donna l'assurance « qu'il n'y aurait aucune limitation au pouvoir d'acquisition, tant que les achats auraient lieu en vue de l'application de la loi et conformément à ses dispositions » (1).

Quant aux villes qui veulent construire *en régie*, une caisse de prêts leur est ouverte, et de plus, il leur est loisible, pour couvrir le déficit résultant de la reconstruction de maisons confortables à la place des taudis démolis, de percevoir une taxe spéciale, impôt de solidarité au premier

(1) Pranard, *op. cit.*, p. 10.

chef, sur les occupants de tous les immeubles bâtis, au prorata de leur revenu imposable à la taxe des pauvres.

Comme on le voit, cette loi accorde aux autorités locales des pouvoirs considérables en matière d'habitation, et cependant elle n'a pas donné satisfaction complète aux réformateurs du logement qui l'ont fait modifier par les lois de 1900 et 1903, étendant à 80 ans le délai de remboursement des avances. En outre, des réformes ont été préparées par le *National Housing Reform Council* (*Conseil pour la réforme du logement national*) et soumises au premier ministre, Sir Campbell Bammernann et au président du *Local Government Board*, John Burns, en novembre 1906 ; elles ont été accueillies favorablement.

Cependant on a opposé à ce merveilleux mouvement des municipalités et de la législation, un contre-mouvement probable, causé par l'avènement au Conseil de comté de Londres, lors des élections municipales du 2 mars 1907, de partisans hostiles aux régies municipales (1).

Le résultat des élections de Londres n'était dû qu'à des causes locales et temporaires (2), et ce n'était nullement l'indice, comme certains ont voulu le prétendre, d'un mouvement de protestation contre l'action directe des autorités locales (3).

(1) La querelle avait eu lieu sur une entreprise de travaux concernant l'électricité. — Voir sur ce point l'article de M. Bouvier, professeur à la Faculté de droit de Lyon, *Les régies municipales*, Conférence faite à la *Société d'économie politique de Lyon*, 10 avril 1908, *Bulletin de la Société*, p. 492.

(2) Paul Dubois, Le socialisme municipal en Angleterre, *Revue des Deux-Mondes*, 1908, p. 133 ; Levasseur, Une critique britannique de l'étatisme municipal, *Economiste français*, 26 janvier 1907.

(3) Cf. *On municipal and national Trading*, par Lord Awburg et P. Pic, *L'habitation ouvrière et la législation française*, op. cit., p. 5, note 1.

En effet, la huitième assemblée du parti du travail britannique, réunie à Hull au mois de janvier 1908, réclamait le vote d'une proposition de loi Bowermann tendant à l'extension des pouvoirs des assemblées locales en vue de l'amélioration et de la construction de logements ouvriers (1).

Et les pouvoirs publics semblent tout disposés à vouloir faire droit à ces demandes, car dans le discours du trône prononcé le 29 janvier 1908, on trouvait la phrase suivante : « Des propositions de lois visant la modification des lois sur les habitations ouvrières vous seront présentées » (2), et il était ajouté qu'elles seraient accueillies avec faveur.

Aussi dès le 3 février 1908, une proposition de loi Hogan était déposée à la Chambre des Communes et votée peu après. Elle concerne la construction d'habitations ouvrières en Irlande.

Dans ce pays où la misère et les circonstances locales ont rendu impossible la condition du logement, il suffit que dans une localité, trois familles « d'ouvriers agricoles » se plaignent du manque d'habitations salubres, pour que sur l'avis du Conseil de district, le ministère du gouvernement local puisse contraindre la commune à construire de nouveaux cottages (3).

(1) Parti du travail britannique. Huitième assemblée, Hull, 20-22 janvier 1908 (Report, p. 64), *Bulletin de l'Office international du travail*, 1908, p. 284.

(2) Discours du trône, 29 janvier 1908, *Bulletin de l'Office international du travail*, 1908, p. 256.

(3) On a construit ainsi au 1^{er} avril 1906, 20.643 cottages pour une somme de 85 millions de francs. Les capitaux nécessaires à ces opérations sont avancés par le « *Public Works Commissioners* » à 3.25 0/0 et remboursables en 68 ans. Les annuités et les charges d'exploitation

Enfin M. Burns, chef du gouvernement local, vient de faire voter (avril-juin 1909) à la Chambre des Communes, un projet de loi réformant les dispositions de la loi de 1890, et étendant encore les pouvoirs des municipalités. Nous ne pouvons le passer sous silence.

Ce projet qui n'est pas applicable à l'Irlande comprend quatre parties, relatives à :

1° *Entretien des maisons existantes.* — Une surveillance rigoureuse sera exercée sur les logements existants qui doivent être toujours entretenus dans un état de propreté et d'hygiène « digne d'une habitation humaine ».

L'urgence de cette disposition est prouvée par ce fait que sur 700.000 ouvriers anglais, 10 0/0 logent dans des habitations qui sont dans un état de délabrement épouvantable faute de réparations.

2° *Logements malsains.* — L'autorité devra faire :

a) Réparer ou fermer les logements insalubres.

b) Abattre les maisons malsaines, les bâtiments qui enlèvent aux autres l'air et le soleil.

c) Veiller à l'exécution des prescriptions sanitaires pour les nouveaux bâtiments.

3° *Inspection et surveillance.* — L'autorité locale est autorisée, après un avertissement envoyé 24 heures à l'avance, à commettre une *personne autorisée* de la ville, qui pourra à toute heure convenable entrer dans les maisons ou les établissements pour les inspecter, les examiner, et voir si les prescriptions de la loi sont respectées.

4° *Plans d'aménagement des villes.* — Chaque ville devra dresser des plans d'aménagement de son extension future

sont couvertes par une contribution locale, une subvention de l'Etat et par les loyers qui sont en moyenne de 6 francs par mois (*Bulletin de la Société française des habitations à bon marché*, 1908, p. 327, note).

et acheter des terrains dans la périphérie, en réservant des parcs et des terrains de jeux. On prévoit en outre, des Comités formés par plusieurs autorités locales, chargés d'envisager la situation générale, d'acheter des terrains de gré à gré et de prévoir tous les travaux d'assainissement.

Enfin, les prêts en vue de ces opérations, sont amortissables dans une période de 80 ans au lieu de 50 ans, qu'ils étaient auparavant (1).

SECTION II. — Les divers types de maisons construites par les autorités locales.

Les maisons élevées par les municipalités se ramènent à cinq types différents que nous passerons rapidement en revue :

1° *Les Common lodging houses* et *Municipal Family homes* sont des hôtels meublés pour l'un ou l'autre sexe et des maisons destinées à recevoir les veufs et veuves avec enfants. Ce sont les demeures des plus pauvres classes de la population : l'état lamentable de ces hôtels, lorsqu'ils sont exploités par des particuliers, le danger qu'ils constituent au point de vue de la santé et de l'ordre ont encouragé les municipalités à les élever et à les exploiter. Nous en verrons des exemples quand nous étudierons en détail l'œuvre de quelques municipalités.

2° *Les Blocs dwellings* sont des maisons à quatre étages contenant des logements d'une, deux, trois ou quatre pié-

(1) Analyse du projet de loi de M. Burns par M. W. Thomson, président du « *National Housing Reform Council* ». *Bulletin de la Société des habitations ouvrières de Belgique*, mars 1909. *Bulletin de la Société française des habitations à bon marché*, 1908, p. 260, et *Revue philanthropique*, 13 mai 1909.

ces avec entrée commune et souvent dépendances communes.

Edimbourg, Glassgow en Ecosse, Shoreditch, Liverpool, Londres, Manchester, Nottingham ont construit des maisons de ce genre, mais ce type de constructions n'est plus en faveur en Angleterre.

3° Les « *Tenement Houses* » sont l'intermédiaire entre le block et le cottage. Ils ne comprennent que trois ou même deux étages et abritent seulement de quatre à six familles.

Aberdeen, Leicester, Liverpool, Manchester, Plymouth, Salford, Sheffield ont construit des *Tenement Houses*, et le nombre moyen des pièces est de 2 1/2 par logement. Le loyer est de 2 fr. 25 par pièce et par semaine.

4° Les « *Cottages flats* » sont des maisons à un seul étage contenant un appartement au rez-de-chaussée et un appartement au premier étage (*flats*), complètement indépendant, chacun d'eux étant destiné à une seule famille et possédant une cour et un jardin.

Les villes de Birmingham, Brentford, Carlisle, Ealing, Folkestone, Manchester, Nottingham, Plymouth, Richmond ont construit des *cottages flats* dont le loyer est de 2 fr. 25 par pièce et par semaine (1).

5° *Cottages*. — C'est le type préféré d'habitation en Angleterre. Il loge en général un seul ménage, se compose d'un étage et est entouré d'un petit jardin. C'est assurément le modèle d'habitation qui comporte le plus d'avantages, mais il est impossible de le construire à des prix abordables dans l'intérieur des villes. Aussi n'est-il adopté que dans les colonies ouvrières des banlieues des agglomérations industrielles, reliées d'ailleurs par des moyens de communication rapides et économiques.

(1) Pranard, *op. cit.*, p. 23.

En 1902, une trentaine de villes anglaises avaient construit 1.643 cottages avec 7.759 pièces ayant coûté 9.877.850 francs, soit 1.150 francs par pièce. Le loyer est de 1 fr. 65 par pièce et il y a en moyenne 4,75 pièces par cottage (cuisine non comptée).

L'expérience la plus intéressante en ce sens, est celle du conseil municipal de Richmond qui a fait construire par deux projets, 132 cottages. Au point de vue financier l'opération a été bonne, car ces cottages loués en moyenne 400 francs par an, ont déjà rapporté à la municipalité en plus d'un intérêt de 3 0/0 et de 1 0/0 pour l'amortissement, de légers bénéfices, qui lui ont permis d'amortir la perte des intérêts de l'argent pendant la construction (1).

SECTION III. — Opérations de quelques municipalités anglaises.

Londres. — C'est à Londres que l'activité municipale a été la plus débordante, la plus heureuse aussi. Le nombre des personnes délogées par les travaux d'assainissement de la métropole, s'élevait à 29.000, et celui des personnes pouvant être logées dans les maisons du *London County Council*, au 31 mars 1907, était de 41.602. 7.474 appartements de 1 à 6 chambres chacun, sont contenus dans les blocks et cottages et 1.845 lits dans ses *Lodging houses*. Les recettes annuelles pour les logements achevés et ouverts s'élevaient approximativement à 166.950 livres. Enfin, on évalue à 57.000 le nombre des personnes pouvant être reçues dans les maisons en cours de construction (2).

(1) Ferrand, Compte rendu du 8^e Congrès international des habitations à bon marché à Londres, 1907. *Bulletin de la Société française des habitations à bon marché*, 1907.

(2) Chiffres extraits du *London Manual* ; A. Renoir, L'œuvre des municipalités anglaises dans la lutte contre l'insalubrité de l'habitation. *Réforme sociale*, 1908, p. 671.

Comme type d'hôtel pour célibataires hommes, nous citerons *Bruce House* construit dans le voisinage de *Covent Garden* et qui contient 700 chambres.

A *Battersea*, dans la banlieue londonienne, on a construit un groupe de cottages municipaux qui pourraient être pris comme modèles. 317 cottages comprenant deux appartements absolument indépendants avec chacun un jardinet, abritent une population de 1.400 habitants. L'entreprise a coûté 2.470.000 francs et est en exercice depuis trop peu de temps (3 ans) pour qu'on puisse la juger.

Ce n'est que forcée par les circonstances, l'initiative privée ne faisant rien et les terrains mis en adjudication à la suite d'expropriations n'ayant pas même trouvé d'acquéreur, que le *London County Council* se décida à entreprendre l'exploitation directe des habitations nouvelles. Entrepris en 1890, les travaux se continuèrent jusqu'en 1897, partie en régie, partie en adjudication. Le succès couronna l'entreprise audacieuse du Conseil de comté ; sur les 5.700 personnes chassées de chez elles, 5.500 purent être relogées, et, sans que le coût du loyer ne dépassât celui des anciens slums, l'entreprise couvrit dès le premier jour tous ses frais. On a même déjà une partie du capital, puisque sur 337.536 livres dépensées en frais de construction, le fonds d'amortissement s'élevait à 35.745 livres au 31 mars 1907.

Encouragé par le succès, le *London County Council* a continué, et actuellement quatre immenses *estates* de 350 acres au total sont en voie de construction où l'on pourra loger 70.000 habitants (1) !

(1) Chiffres extraits du *London County Council's Acunts*. — Voir aussi : *L'habitation populaire en Angleterre*. — *Compte rendu du Congrès international des habitations à bon marché de Londres*, avril

Glassgow. — Dans cette ville où l'accroissement de la population se fit d'une façon extrêmement rapide, puisque de 1841 à 1871 la population passa de 255.650 à 477.732 et à 760.000 habitants en 1904, la question du logement était d'une gravité exceptionnelle. En outre la population, loin d'habiter la banlieue, venait s'entasser dans d'immenses « *Tenements* » et la densité dans certains quartiers allait jusqu'à 791 habitants par hectare en 1884 (1).

Il fallait absolument une intervention des pouvoirs publics. Un premier *Act* fut voté en 1866, le « *Glassgow Improvement Act* » bientôt suivi d'un second en 1880, « l'*Improvement Amendment Act* » autorisant, le premier, un emprunt de 1.250.000 livres (31.642.000 fr.), le second un emprunt de 250.000 livres dont l'amortissement était couvert par un impôt le « *spécial assesment* » sur les loyers. Cela permit l'expropriation de 35 hectares d'immeubles habités par 51.000 personnes (2).

Malheureusement les terrains mis ainsi à la disposition de la *Corporation* ne purent être vendus, et elle se vit dans l'obligation d'édifier elle-même des habitations ouvrières. Ces premiers logements, par suite des sommes énormes qu'avait coûté l'opération, ne furent pas, en raison de leur prix élevé, par les ouvriers occupés à faible salaire (3).

Aussi en 1897, on vota le *Glassgow Improvement and General Powers Act*, autorisant l'expropriation de nouveaux quartiers et prévoyant l'acquisition de 10 hectares, destinés

1907, MM. Georges Ruler et M. Dufourmantelle, *Bulletin de la Société française des habitations à bon marché*, 1908, p. 233.

(1) Dans ces *Tenement*, la mortalité s'élevait jusqu'à 70 0/0.

(2) *Public Health Administration in Glassgow.* ; J. B. Russel, p. 57.

(3) Logements d'une pièce, 111 à 120 francs par an ; de deux pièces, 169 à 340 francs. *Les entreprises municipales de la ville de Glassgow*, Barbat du Closel, p. 103.

à contenir des logements à prix aussi réduits que possible pour la partie la plus pauvre de la population. Un emprunt de 650.000 livres, bientôt augmenté de 150.000 livres, fut contracté, et on établit une taxe de 1 penny $1/4$, au maximum à la livre, qui désormais serait dû pour moitié par le propriétaire (1).

La section *Housing for the poorest classes* a ainsi élevé deux *blocs de tenements* contenant 257 logements, *Saint James Road* et *Haghill*, et 500 logements sont en construction sur un autre point de la ville. La moyenne des loyers y est de 5 livres par an (126 fr.) pour les appartements d'une pièce et de 8 livres (202 fr.) pour les appartements de deux pièces (2).

L'œuvre de la municipalité de Glasgow n'est pas achevée, elle représente cependant dès aujourd'hui un effort considérable. Au 4 octobre 1905, l'*Improvement Trust* a construit un total de 1.965 logements contenant 12.400 personnes, auxquels il faut ajouter 7 *lodging houses* modèles (2.166 hommes, 248 femmes) et un *family house* ou maison à l'usage des veufs avec enfants.

Les conditions d'hygiène et de confortable ont été toujours très largement observées.

Dans cette œuvre d'assainissement, la municipalité a d'ailleurs été aidée par l'action énergique du *Comité de l'hygiène publique*. Des inspections de jour et de nuit, l'application sévère des règlements sanitaires, des amendes et en dernière ressource la démolition ont produit de grands résultats (3).

(1) Voir le rapport sur la question dans *The Surveyor*, 26 août 1904.

(2) Boverat, *Le socialisme municipal et ses résultats financiers*, p. 283-284.

(3) *Handbook on the municipal enterprises*, p. 67. — Public Health Administration, p. 126-127.

Résultats financiers. — Le département de l'*Improvement Trust* a tenu deux comptabilités distinctes, suivant qu'il a agi en vertu des Acts de 1897 ou de 1902.

Pour le premier compte, si nous le prenons au 31 mai 1905, on a dépensé pour l'assainissement et la construction de maisons ouvrières, la somme de 597.003 livres, soit 159 millions, somme couverte par la taxe sur les locataires et occupants, par un emprunt de 1.197.548 livres et la vente de terrains ou la cession de droits fonciers (1).

Les revenus annuels couvrent les dépenses d'intérêt (36.330 livres), d'administration et d'entretien, réparations et frais, mais n'assurent pas l'amortissement du capital prévu. Cet amortissement sera fait en 20 ans à l'aide d'une taxe spéciale prévue par l'Act de 1880, quand tous les travaux seront achevés (2).

Pour les travaux exécutés en vertu des Acts de 1897-1902 le coût total au 31 mai 1906 s'élevait à 578.059 livres (près de 15 millions), La dette qui est de 528.820 livres (13 millions), doit être éteinte en 50 ans par une annuité. Jusqu'ici les contribuables ont payé 113.384 livres (soit 2.834.600 fr.)

Sheffield (Cottages).— Près de l'immense usine de Sheffield, le *County Council* de cette ville vient de construire à « *High Wincobank* » un groupe de 40 cottages pour subvenir aux besoins des ouvriers.

Chaque cottage qui comprend un seul logement de quatre pièces avec dépendances, cour et jardin, est séparé de la rue par une pelouse de 20 mètres de large et se loue 8 fr. 10,

(1) *Abstract Statment* (Glasgow Improvements Acts, 1856 to 1895 for the Year from 31 et May 1904 to 31 et May 1905, et Improvements Acts 1897-1902; Year, 31 may 1906).

(2) Cf. Glasgow, *Water supply*, 1900.

8 fr. 80 et 9 fr. 15 par semaine. Ces loyers qui nous paraissent élevés, ne le sont pas pour des ouvriers qui gagnent 30 à 50 francs par semaine et qui, en raison du bas prix des objets de première nécessité, peuvent dépenser beaucoup plus que les ouvriers français (1).

D'ailleurs les loyers sont calculés de façon à couvrir non seulement la valeur de l'intérêt normal des prix du terrain et des constructions, mais aussi l'amortissement en 25 ans. Au bout de ce laps de temps, les cottages municipaux constitueront une source de revenus au profit des finances de la ville (2).

Un nouveau *Suburb Garden* de cottages modèles vient d'être construit, grâce à l'action combinée de la municipalité et de l'initiative privée. Le fond de garantie de 800 livres (20.000 fr.) a été fourni par des souscriptions des notables de Sheffield, et la municipalité a procuré les terrains, établi le plan des groupes de maisons, et fait les travaux de voirie, frais qui lui seront d'ailleurs remboursés proportionnellement par chaque propriétaire de cottage. Les prix des cottages varient de 4.375 francs à 5.625 francs non compris les frais de la municipalité. Malgré ces prix élevés, ces cottages sont très recherchés en raison de leur agrément et de leur aspect charmeur (3).

Liverpool (Maisons collectives). — La population au logement de laquelle on devait pourvoir dans cette ville, est une population de condition très spéciale et cela explique bien les immenses opérations d'assainissement qu'a fait exécuter le *County Council* de cette ville.

(1) Environ 1/5^e de leur salaire.

(2) MM. Risler et Dufourmantelle, Art. cité, *Bulletin de la Société française des habitations à bon marché*, 1908, p. 545.

(3) *Illustrated Catalogue of the Sheffield Cottage, Exhibition*, 1908.

Il fallait en effet sortir d'une situation exceptionnellement triste et dangereuse la catégorie la plus misérable de la population, les ouvriers des docks (1). Pour cela, le County Council de Liverpool prit une énergique résolution et jeta bas ces slums infects pour les remplacer par de nouveaux quartiers hygiéniques et moralement plus sains. C'était coûteux mais nécessaire, car l'initiative privée n'avait absolument rien fait (2).

Depuis 1902, la ville a ainsi acquis, pour les démolir, 8.600 maisons, et les frais de cette opération se sont élevés à 490.000 livres ; 70 0/0 des habitants expulsés ont pu se loger dans les maisons municipales construites sur les emplacements assainis.

On a créé plusieurs groupes de bâtiments : ceux de *Dryden Street* et *Adlington Street*, *Horuby Street* et *Uppermann Street* sont particulièrement intéressants : la construction a un rez-de-chaussée et deux étages, contenant 445 logements aux prix de 3 francs pour une chambre, 4 fr. 40 pour deux chambres, 5 fr. 60 et 6 fr. 60 pour trois et quatre chambres. Il n'y a aucun corridor intérieur. Tous les logements sont desservis par un balcon et un escalier extérieur (3).

L'emploi de ces logements laisse chaque année un déficit que doit combler le budget municipal de Liverpool, à l'aide d'une imposition annuelle d'un *penny* par livre de revenu de chaque contribuable. Mais comme nous l'avons vu, ces maisons sont occupées par la plus misérable catégorie de

(1) Ces ouvriers ont un travail très instable (car ils sont à la merci des lois économiques) et cependant ils sont obligés d'habiter près du port c'est-à-dire dans le centre, mais dans des taudis misérables, véritables foyers de misère d'alcoolisme et d'épidémies.

(2) C'est l'opinion d'un partisan de l'initiative privée, M. Lettice Fisher, *Economic Journal*, mars 1905

(3) *Municipal Year Book*, 1906.

la population de la ville, et quand on « voit parallèlement aux maisons neuves d'*Horaby Street*, ces longues rangées de slums, pareils à ceux qui ont été détruits, la misère et la malpropreté qui y règnent, l'entassement des taudis sur des cours étroites et sans air, la promiscuité qui en résulte, tout cela donne l'impression que l'initiative municipale ne saurait être blâmée dans l'espèce, et qu'après tout, les finances de la riche Liverpool n'ont peut-être pas payé trop cher une œuvre à la fois de relèvement social et d'hygiène publique » (1) (2).

Letchworth (Cité-Jardin). — C'est la *Garden City of to-morrow* (la cité-Jardin de demain), créée sous les auspices de M. Aneurin Williams, secrétaire de la *Cooperative Institut Society* de Londres (3).

Cette ville située à 40 milles de Londres, occupe sur un vaste plateau bordé de bois, une superficie de 3.818 acres dont 1.300 sont réservés à la construction d'une ville pouvant contenir 32.000 habitants et dont le surplus, 2.500 acres, doit former autour de la ville une ceinture agricole.

(1) MM. Risler et Dufourmantelle, art. cité, *Bulletin de la Société française des habitations à bon marché*, 1908, p. 567, et *Illustrated Description of Liverpool Housing Work*, London, 1908.

(2) D'après une étude faite sur place par M. G. Benoist Lévy, les maisons construites à l'intérieur de Liverpool par la municipalité comportaient en 1905, 2.160 appartements. Le revenu net moyen était de 21.560 £ et le déficit de 150.000 £, auquel il était paré par une surtaxe d'imposition de 0 fr. 15 environ par 100 francs sur l'ensemble des contribuables. En réalité, le déficit est moindre, car cette surtaxe sert à parfaire les frais d'amortissement de la construction. Lorsque l'amortissement échelonné sur 60 ans, sera terminé, la régie pourra donner un bénéfice net appréciable ; G. Benoist-Lévy, *Lettre périodique du service social de l'Association des Cités-Jardins*, n° 6, 1906.

(3) M. Ebenezer Howard, *Garden City of to-morrow*, Londres, 1907.

Le terrain a été acquis par une société par actions, la « *First Garden City Limited* », au capital de 300.000 £ dont 153.839 sont déjà souscrits ; elle ne fait qu'acheter le terrain et aménager la ville qui est divisée en quatre parties distinctes par la voie ferrée : au Nord-Ouest, une immense prairie traversée par un ruisseau bordé de cottages ; au Sud-Ouest, la ville proprement dite avec magasins et cottages ; au Nord-Est et Sud-Est, gares des marchandises, usines et fabriques.

Les constructions qui ne sont que des cottages, sont faites par des sociétés à des prix variant entre 3.250 et 5.000 francs. La population atteint à l'heure actuelle près de 6.000 habitants, qui ne chôment pas malgré le petit nombre d'usines admis dans cette ville (50 hectares seulement leur sont réservés) (1).

Cet essai de cité-jardin modèle est hardi et son succès dépendra de l'énergie et de la capacité des promoteurs, autant que de la bonne volonté et de la coopération des habitants eux-mêmes. Dans tous les cas il montre bien jusqu'où peut aller l'esprit d'initiative dans l'infinie variété des solutions à donner au problème de l'habitation salubre à bon marché (2).

SECTION IV. — Jugement général des opérations exécuté par les municipalités anglaises.

C'est une des questions les plus délicates à l'heure actuelle, de savoir si la construction des maisons par les

(1) MM. Risler et Dufourmantelle, art. cité. *Bulletin de la Société française des habitations à bon marché*, 1908. p. 255, et *Illustrated Catalogue of the Letchworth Cottage Exhibition*, 1907.

(2) Le principe de la cité-jardin moderne est le suivant : « Il faut décongestionner nos grandes villes industrielles surpeuplées et transporter l'excédent dans des villes nouvelles à créer ».

municipalités, est une opération avantageuse ou désavantageuse pour les finances municipales.

Assurément cette question ne peut être mieux étudiée qu'en Angleterre, où l'essai de construction directe a été réellement fait. Aussi sommes-nous heureux de montrer dans l'ensemble, les résultats obtenus par elle, tant au point de vue financier, qu'au point de vue général de l'hygiène et de l'assistance, face du problème qu'on laisse trop souvent de côté.

Mais auparavant nous devons énoncer quelques considérations dont on ne peut se séparer dans l'étude des résultats de l'intervention municipale en Angleterre.

Au point de vue financier tout d'abord, il s'agit seulement de rechercher si les dépenses sont couvertes par le montant des loyers, de telle sorte que les impôts n'aient pas à combler les différences. Car il ne saurait être question pour les autorités locales de réaliser un bénéfice, puisque nous considérons la construction directe des habitations ouvrières par les municipalités, non comme une exploitation commerciale ou industrielle, mais plutôt comme un service public se rattachant à l'hygiène.

Les statistiques doivent ensuite être consultées avec soin. En effet, très souvent dans les comptes des autorités locales anglaises, le terrain n'est pas porté pour sa valeur totale réelle, mais pour sa *housing value* c'est-à-dire pour sa valeur en tant qu'il est affecté à la construction de maisons ouvrières, de là une différence variant du dixième au tiers de sa valeur réelle.

De plus on admet généralement que les dépenses se ramènent aux quatre chefs suivants : intérêt, réparations et conservation, administration, impôts, mais les auteurs ne sont pas tous d'accord.

Des difficultés s'élèvent enfin pour l'amortissement, selon qu'on considère que le remboursement des emprunts doit être assuré par les loyers ou par les impôts. A notre avis l'amortissement par les impôts se justifie, parce que la propriété des maisons formant un élément de l'actif du patrimoine de la municipalité, il est juste que tous les membres de la collectivité contribuent à la dépense nécessitée par leur construction. Ainsi à Londres, les contribuables de la métropole entrèrent, dans 60 ans, en possession d'immeubles dont la valeur ne sera pas inférieure à 5.000.000 de livres sterlings (1).

Ces remarques faites, il résulte d'un livre publié récemment par M. J. S. Nettlefold, conseiller municipal de Birmingham sur l'habitation, et dont un chapitre est spécialement réservé aux constructions municipales anglaises, les conclusions suivantes (2).

1° Toute action prise conformément à la première partie de la loi de 1890 a été absolument ruineuse pour les municipalités, parce que l'expropriation en masse coûte trop cher et prend souvent des maisons salubres ou qu'il serait facile de réparer. Par contre, en utilisant les pouvoirs donnés par la deuxième partie de la loi, il peut y avoir une véritable entente entre les municipalités et les propriétaires, et on pourra faire ici œuvre vraiment utile.

Une statistique montre que la différence de prix entre les deux sortes d'opérations est grande. En effet, la ville de Liverpool ayant agi en vertu de la première partie de la loi, a dépensé 1.400 francs par habitant exproprié et relogé dans

(1) Fuster, *op. cit.*, p. 25-26.

(2) Questions pratiques d'habitation. *Practical Housing*, J. S. Nettlefold Esq., analysé par M. G. Benoit Lévy, *Bulletin de la Société française des habitations à bon marché*, 1908, p. 462.

le voisinage, tandis que la ville de Birmingham, agissant seulement en vertu de la deuxième partie, n'a dépensé que 18 fr. 75 par habitant. Il faut ajouter que 75 0/0 des propriétaires sont heureux de prêter leur concours en la circonstance (1).

2° Les municipalités reconnaissent l'erreur qu'elles ont commises en reconstruisant des maisons ouvrières *sur l'emplacement même* où elles ont été détruites.

Cela est confirmé par le rapport présenté avec un soin minutieux par MM. Craies et Hogarth au *Mansion House Council of the Dwellings of the poor*, dans une réunion des délégués du *County Council*, des différentes sociétés d'habitations et des membres du Parlement en 1907, qui contient les observations très intéressantes suivantes sur la situation des habitations ouvrières à Londres (2).

Il remarque que les ouvriers ont toujours une vive répulsion pour les bâtiments à étages et qu'ils préfèrent beaucoup les cottages de la banlieue, c'est-à-dire la zone extérieure du Comté de Londres où les loyers sont moins chers (zone extérieure, 2 fr. 50 par chambre, zone centrale de Londres, 3 fr. 75 et 3 fr. 15), et qui est reliée par des moyens de communication rapides et économiques (0 fr. 40 aller et retour pour accomplir en 14 minutes des trajets de 17 kilomètres). Aussi les *suburbs* créées d'une manière rationnelle suivant les principes de construction établis par la Compagnie de la première cité-jardin ont-elles beaucoup de succès (3).

(1) On compte comme moyenne de prix en Angleterre, 1.925 francs par tête pour l'opération I et 75 francs pour l'opération II.

(2) Rapport analysé dans le *Bulletin de la Société française des habitations à bon marché*, 1908, p. 467.

(3) Les *garden suburbs* d'Ealing et d'Ilampstead sont spécialement importantes.

On a surtout reproché au County Council de Londres d'avoir bâti d'admirables maisons, mais auxquelles les familles dépossédées ne pouvaient prétendre en raison de la cherté des loyers.

A cela M. Sidney Webb répondait : « Notre but n'est pas d'atteindre le meilleur marché, nous construisons au contraire des maisons à prix relativement élevé pour ne pas avilir le niveau général de la vie ; à l'encontre de certaines écoles économiques, nous préconisons non pas un abaissement des prix, entraînant des écarts considérables entre les fortunes et les conditions, mais un relèvement corrélatif du bien-être des classes inférieures. L'expérience a confirmé nos espérances : le taux des salaires a notablement augmenté depuis les travaux du *County Council* (1) ».

3. Certaines municipalités anglaises semblent abandonner la construction directe, et le système adopté semble être celui appliqué par la ville de Birmingham avec l'*Ideal Benefit Society* en 1907.

La ville achète dans sa banlieue immédiate un terrain d'environ 6 hectares et le loue pour 110 ans à cette Société, moyennant un loyer nominal de 5.000 francs pour la première année, et de 15.000 francs les années suivantes, qui peut être réduit à 10.000 francs par an si les paiements s'effectuent d'une manière ponctuelle. Ainsi, tout en se déchargeant de la responsabilité souvent lourde et coûteuse de construire, la ville de Birmingham a imposé à la société concessionnaire des servitudes qui donneront les meilleurs résultats : interdiction de la vente de boissons alcooliques, interdiction de construire plus de 22 maisons par 40 ares,

(1) Cité dans Barbat du Closel, *op. cit.*, p. 110, note. — Voir aussi : Charles Booth, *Life and Labour*, t. III, p. 28, et la dernière édition de 1902.

conservation d'un espace libre de $\frac{1}{4}$ ares pour un parc, etc.

Cette manière d'agir est d'autant plus intéressante qu'elle pourrait servir de modèle aux municipalités françaises, que la loi de 1906 sur les habitations à bon marché autorise à souscrire des actions et des obligations de sociétés d'habitations à bon marché, soit sous forme de numéraire, soit sous forme d'apports de terrains.

Il faut toutefois reconnaître que si le problème de l'habitation est à peu près résolu de cette façon à l'égard de l'ouvrier bien payé, une action plus énergique des municipalités est encore nécessaire en ce qui concerne l'ouvrier inférieur, « *l'unskilled labourer* ».

Comment des salaires, bas, intermittents et qu'il paraît difficile de pouvoir relever comme à Liverpool (1), pourraient-ils s'accommoder de loyers suffisamment élevés pour assurer un revenu normal aux capitaux disposés à s'engager dans une œuvre de construction ? Il faut absolument laisser une place ici à la philanthropie pour la solution du problème, et si de telles préoccupations sont légitimes chez les pouvoirs publics lorsqu'elles se manifestent sous forme d'assistance publique ou hospitalière, le seraient-elles moins quand elles se traduiraient par le procédé moins coûteux et de portée sociale plus grande d'assistance par le logement (2).

(1) Beaucoup de circonstances s'opposent au relèvement des salaires : ce sont des ouvriers des docks qui ont un travail intermittent variant avec le déplacement du trafic, et il y a en outre la multitude de la main-d'œuvre : conditions qui se présentent d'ailleurs dans tous les ports.

(2) D'après le « *Municipal Journal* », le problème de l'habitation se résume ainsi : il faut pouvoir loger l'ouvrier avant qu'on ait donné l'ordre d'expulsion des immeubles, et à un prix de loyer égal à celui qu'il payait dans son slum sordide ; or le moyen le plus pratique et

Assurément les municipalités anglaises ont dépensé beaucoup pour l'amélioration de l'habitation ouvrière et M. Monod estime à 3 milliards environ le coût des diverses opérations, mais à quels merveilleux résultats ne sont-elles pas arrivées ?

La vie moyenne a subi un accroissement notable dans les villes anglaises, elle y est même supérieure à la vie moyenne des habitants des campagnes. La mortalité par la tuberculose est tombée en quelques années de 50 à 60 à 19 pour 10.000 personnes dans la ville de Londres (en France elle est encore de 48 pour 10.000 personnes) (1). Les épidémies, les maladies contagieuses qui régnaient en outre en permanence dans les grandes agglomérations ont à peu près disparu, et si les villes ont dépensé beaucoup pour détruire les taudis, elles ont diminué d'autant leurs charges d'assistance publique (2).

Enfin, à ceux qui reprochent à l'intervention municipale de paralyser l'initiative privée, MM. Thompson et Alridge répondent que « loin de la gêner, l'action énergique des municipalités a beaucoup contribué à exciter l'initiative privée ». En effet, à Scheffield, la construction de cottages municipaux a servi de modèle et de stimulant à l'édification de cottages par des sociétés et l'intervention municipale a

le plus économique est le block à plusieurs étages et cependant l'ouvrier anglais qui désire surtout son home délaisse ce genre de construction. Il faut donc édifier des cottages dont la construction coûte cher et nécessite le recours à l'impôt pour combler le déficit. *Municipal Journal*, 1905 et *passim*.

(1) Cf. Publication du *National Housing reform council* (18 Dubar-ton-Road Leicester) et P. Pic, *op. cit.*, p. 4.

(2) Il faut ajouter qu'en matière de construction municipale, il y a un premier apprentissage qui coûte fort cher, et il est probable que dans quelques années ces opérations seront très rémunératrices.

encouragé et facilité cette manifestation de l'action privée (1).

Le champ ouvert aux initiatives soucieuses d'améliorer l'habitation populaire est en définitive immense. L'Angleterre nous a montré comment chez elle l'action publique et spécialement municipale, en prenant la direction du mouvement, en agissant directement, en encourageant enfin l'action privée de toutes manières, arrive à solutionner le problème de l'habitation ouvrière, et quels beaux résultats l'intensité et la variété des efforts des municipalités ont donnés.

Chaque peuple aura profit à s'inspirer selon son génie de cet exemple que nous avons peut-être un peu longuement exposé, mais qui reste entre tous, brillant et plein d'enseignements (2) (3).

ITALIE.

Les municipalités italiennes sont entrées de bonne heure dans la voie de l'intervention. Une loi du 15 avril 1867, applicable seulement à la ville de Rome, autorisait déjà certaines mesures contre de pressantes nécessités d'assainissement, et dès l'année 1880, plusieurs communes s'étaient efforcées de concourir, autant que possible, à la solution du problème de l'habitation. Gênes, Milan, Rome, Venise, entreprirent même directement la construction des maisons populaires (4).

(1) MM. G. Risler et M. Dufourmantelle, art. cit. *Bulletin de la Société française des habitations à bon marché*, 1908, p. 258.

(2) A. Renoir, art. cité. *Réforme sociale*, 1908, p. 592, 663, 733.

(3) Cf. sur cette question : *Rural housing and sanitation association* (Southampton Street high Holborn London). *Sociale Praxis*, 25 décembre 1902 ; W. Thompson, *The Housing handbook* London, 1905.

(4) *Rapport présenté au VII^e Congrès international des habitations à bon marché*, par M. Vincenzo Magaldi, inspecteur général du Crédit

Mais c'est la loi votée le 31 mai 1903 sur l'initiative de M. Luigi Luzzati qui, avec le règlement organique du 24 avril 1904, constitue le statut fondamental des habitations populaires en Italie (1). Cette loi est complétée d'ailleurs par la loi du 29 mars 1903 sur la municipalisation des services publics et par la loi du 2 janvier 1908 sur l'habitation populaire qui a modifié sur certains points la loi du 31 mai 1903 (2).

L'article 18 de la loi de 1903 autorise les communes à construire des auberges populaires, des dortoirs gratuits et seulement pour la location, des maisons destinées au logement des familles dont le revenu ne dépasse pas au total, 4.500 liras ou 300 liras par membre (la lire vaut 1 franc). Lorsque les communes interviennent, elles peuvent recourir à des expropriations ; il en est de même en cas d'assainissement de quartiers insalubres.

En vue d'éviter les spéculations sur les terrains à bâtir, la loi accorde aux sociétés de construction un droit de préférence, au cas où l'acheteur voudrait aliéner un immeuble à titre onéreux ou gratuit durant la période d'amortissement, et en cas de revente, elles participent à la plus-value. Les communes ont aussi la faculté de céder, mais *temporairement* seulement à des particuliers, les terrains provenant d'expropriations faites en vue d'assainir les quartiers insalubres ou d'obvier au manque de logements populaires.

et de la prévoyance, sur le concours donné par les pouvoirs publics aux entreprises de constructions d'habitations populaires.

(1) *Réforme sociale*, 1^{er} août 1908, p. 141.

(2) *Annuaire de législation étrangère*, Paris, 1904. Italie, loi du 31 mai 1903 sur les habitations populaires. Notice de M. Dufourmantelle et Eug. Brès, *De la municipalisation des services publics en Italie*, 1904 ; et Alberto Geisser, *Fatti ed argomenti alla municipalizzazione*, *Réforme sociale*, 1909, p. 113

On reprochait à cette loi, de ne pas mettre à la disposition des communes des ressources suffisantes, une procédure d'expropriation trop longue et trop coûteuse, enfin des exonérations fiscales trop réduites (1).

A ces reproches, la loi du 2 janvier 1908 répondit en augmentant tout d'abord le nombre des organismes prêteurs (caisses d'épargne ordinaires, banques populaires, monts-de-piété, institutions publiques de bienfaisance et toutes sociétés de secours mutuels, d'assurance ou de prévoyance).

Il est à remarquer que la législation a admis que les fonds engagés dans les entreprises d'habitations populaires, ne pourront rapporter aux prêteurs un intérêt supérieur à 4 1/2 0/0. Cela paraît un chiffre très élevé et cependant par ce moyen, on veut attirer dans ces entreprises les capitaux privés, qui ne considéraient jusqu'ici les habitations ouvrières que comme des opérations dangereuses.

La loi de 1908 a, d'autre part, rendu plus rapide l'expropriation des immeubles insalubres par les communes, en accordant au préfet le droit d'abroger les délais normaux d'expropriation, lorsqu'il s'agira pour les municipalités de mesures d'assainissement, ou pour remédier au manque ou à l'insuffisance de petits logements populaires. Les indemnités d'expropriation seront réduites au minimum, mais par contre, la loi prescrit des « plans régulateurs » ou d'aménagement de terrains et la commune est obligée de faire tous les travaux d'aménagement : conduites d'eau potable, installation de l'éclairage dans les terrains destinés à l'édification de maisons populaires.

(1) Consulter notamment l'*Azione del Comune per le case popolari. Rapporto finale della commissione d'inchieste sulle abitazioni popolari in Milano en Memoria presentata cella commissione stessa*, Milan, 1908.

Quant à la construction même des maisons ouvrières et des hôtelleries populaires par les communes, le nouveau statut légal la favorise beaucoup, en mettant à leur disposition pendant dix ans, les fonds de la Caisse des dépôts et prêts, dont l'Etat garantit les quotités annuelles d'intérêt dans une mesure ne dépassant pas le sixième de la dépense.

Cette disposition concernant l'intervention de la Caisse des dépôts et prêts de l'Etat, est avantageuse aux communes dont les finances sont peu prospères, et qui se trouvent pourtant dans l'obligation de pourvoir au logement des classes nécessiteuses (1).

§ 1. — Régime adopté par les communes italiennes
dans la création d'habitations populaires.

Un certain nombre de municipalités ont assumé la tâche de construire et d'administrer directement des maisons populaires. On peut citer les villes de Parme, Reggio, Emilia, Vicence, Ravenne, Carare et Florence. L'expérience de la municipalité de Florence (2) est la plus importante ; jusqu'à présent les résultats obtenus ne permettent pas de porter un jugement définitif (3).

Cependant la plus grande majorité a adopté le système des *Instituts autonomes*, créés par la loi du 29 mars 1903

(1) Pour compléter ces renseignements sur la législation en matière d'habitation, on peut citer encore une loi du 14 juillet 1907, sur les dispositions à prendre pour l'édification d'habitations à bon marché à l'usage des employés des chemins de fer (*Bull. dell' Off. dell lavoro VIII*, 1907, p. 295).

(2) Cf. *Rapport du Dr Mangenot sur les habitations municipales de Milan, Venise, Bologne, Florence*, publié par le Comité des habitations de la Seine. Paris, 1909.

(3) Rapport de M. Alb. Stucchi sur les *Habitations ouvrières dans les grandes villes*, XIII^e Congrès de la propriété bâtie, Marseille, juin 1909.

sur la municipalisation des services publics, qui crée une organisation économique appelée à donner les meilleurs résultats. Elle institue en effet une direction pour les affaires communales, elle assure la double surveillance du préfet et de la municipalité sur le directeur technique de l'entreprise qui est responsable, ainsi que la commission administrative du service, elle édicte enfin l'obligation pour la ville de constituer un budget séparé pour l'industrie municipale. Tels sont les principes nouveaux qui devraient être adoptés dans tous les pays où l'on applique la municipalisation (1).

L'Institut populaire en matière d'habitations à bon marché, est un corps autonome qui a pour objet la construction et l'entretien des maisons bâties sur des terrains donnés en général par la commune, la location de ces maisons et leur vente aux locataires, la construction et l'exploitation d'hôtels meublés et de dortoirs populaires.

L'Institut représente la commune vis-à-vis des tiers, il est tout à la fois un organisme de gestion et de direction. Il est autorisé à accepter des dons des corps publics et des particuliers, à émettre des obligations hypothécaires et des lettres de gage, ainsi qu'à contracter des prêts hypothécaires. Enfin il est administré par un conseil de douze membres, tous nommés par le conseil municipal, dont six membres sont choisis parmi les conseillers municipaux, quatre membres parmi les personnes établies dans la commune et deux membres parmi les locataires de l'Institut.

Le conseil municipal approuve les comptes annuels de gestion, contrôle l'émission des obligations hypothécaires,

(1) *Les régies municipales*, par Em. Bouvier. Conférence faite à la Société d'économie politique. Lyon, le 10 avril 1908 et aussi la loi italienne sur la municipalisation dans la *Revue de science et de législation financière*, 1904, p. 244 et s.

ainsi que les lettres de gage et en détermine la modalité ; il décide en outre l'emploi des revenus de l'exercice, délègue les pouvoirs au collège communal pour l'approbation des règlements et la surveillance de l'Institut.

Le premier Institut autonome italien fut créé à Rome en 1904. Son capital initial fut constitué de la façon suivante : 700.000 francs furent prêtés à fonds perdus par la ville et 100.000 francs par la caisse d'épargne de Rome. 20.000 mètres carrés de terrains furent donnés par la municipalité et le domaine foncier fut encore accru par des terrains et des constructions, cédés gratuitement par les banques d'Italie et de Naples.

L'avoir de l'Institut fut augmenté par une donation de 100.000 francs faite par la province de Rome et par l'attribution de la moitié du produit de l'impôt communal sur les terrains à bâtir, institué par la loi du 8 juillet 1904.

Les Instituts autonomes ont eu beaucoup de succès en Italie, et il s'en est créé à Bari, Bergame, Biella, Bologne, Cagliari, Crémone, Foligno, Gênes, Mirandola, Modène, Naples, Pérouse, Plaisance, Ravenne, Turin (1).

Enfin, une forme plus grandiose d'organisation qui va aujourd'hui se dessinant, pour la solution du problème des maisons ouvrières est *le Consortium*, constitué par le groupement de plusieurs communes ou de grandes sociétés de construction d'habitations à bon marché.

Nous citerons comme exemple de ce système nouveau le *Consortium* qui s'est constitué, au mois de juillet 1907, entre les communes de cinq grands centres industriels de la Ligurie : Sampierdarena, Cornigliano, Sestri-Ponente, Ruvarolo et Voltro (2).

(1) E. Cacheux, Les habitations italiennes à bon marché, *Bulletin de la Société française des habitations à bon marché*, 1909, p. 249.

(2) Rapport de M. Alberto Stucchi, président de l'Associazione pro-

§ 2. — De l'œuvre de quelques municipalités italiennes
en matière d'habitations.

Milan. — La municipalité de Milan prêta son concours pour la première fois il y a une cinquantaine d'années, en cédant gratuitement un terrain de 8.000 mètres carrés pour l'édification de maisons ouvrières qu'habitent aujourd'hui 400 familles.

Depuis lors, il n'y eut pas de nouveaux essais, et l'initiative privée ne s'occupant pas de la question, la condition du logement ouvrier devint bien vite déplorable, ainsi que l'établit le rapport de la Commission d'enquête de 1903.

A cette date, sur 441.947 habitants recensés, 332.841 (97.161 familles), soit les 70,22 0/0 de la population, n'occupaient que 172.417 chambres, soit moins de deux chambres par famille (1).

Aussi, au point de vue de ses habitations populaires, la situation de Milan comparée à celle de certaines grandes villes, était-elle tout à fait à son désavantage.

D'après diverses statistiques, plus du cinquième des familles ouvrières était logé dans des taudis épouvantables (sur 8.145 bâtiments, 4.000 étaient considérés comme médiocres ou mauvais, et l'on y trouvait 36.000 logements d'une seule chambre, dont 28.000 ne possédaient qu'une seule fenêtre et 5.031 ne recevaient de la lumière que par l'entrée).

Dans ces habitations, l'insalubrité s'alliait à un surpeuplement extraordinaire (25 0/0 des logements surpeuplés, 14 0/0 à Paris) et la situation ne faisait qu'empirer, en rai-

prietari di case de Milan, au *XIII^e Congrès de la propriété bâtie*, Marseille, juin 1909.

(1) Ch. Baujean, Les habitations municipales à Milan, *Revue sociale catholique*, janvier 1904.

son de l'accroissement rapide de la population de cette ville (1).

Aussi le conseil communal intervint-il énergiquement, en décidant le 25 mars et le 25 mai 1903 la construction de divers groupes d'habitations populaires, devant coûter 4 millions de francs environ.

La caisse d'épargne des provinces lombardes prêta 2 millions à raison de 3 fr.75 0/0, et un premier projet comportant 32 bâtiments contenant 2.200 locaux d'habitations (loyer annuel 100 francs) fut décidé. Les locataires devaient pour être admis offrir des garanties de moralité et justifier de moyens d'existence ; on exigeait une caution d'au moins un mois de loyer et on prévoyait l'allocation de primes aux meilleurs locataires.

Pour la construction et l'administration de ces habitations populaires, il a été créé, conformément à la loi de 1903, une *Azienda speciale*, c'est-à-dire un organisme indépendant des services communaux et tenant une comptabilité distincte de celle de la commune. Cependant le conseil communal contrôle son fonctionnement par l'examen et l'approbation des bilans annuels ainsi que par la nomination des membres de la commission d'administration (2).

(1) La population de Milan est passée de 1901 à 1909, de 332.841 à 560.000 habitants.

(2) La municipalité milanaise a cherché en outre à remédier pour l'avenir à la spéculation des terrains et à la cherté des constructions : c'est ce qui résulte des conclusions des rapports des 30 mars et 1^{er} juillet 1903, dont on peut tirer les observations suivantes.

Contre la spéculation des terrains, la commune doit acquérir à la périphérie, des espaces libres non encore dotés de services publics et par suite d'un prix moins élevé. Ils sont destinés à devenir et rester domaine communal.

Dans l'entreprise de maisons ouvrières, il faut autant que possible abaisser le coût de la construction, en supprimant par exemple les

Quels ont été les résultats pratiques de cette construction municipale ? Le projet qui devait être achevé au mois d'avril 1909 comprend cinq groupes de maisons comprenant 3.050 locaux d'habitations ; l'opération a coûté 6.482.000 francs, dépassant de 2.500 francs la somme prêtée en 1903. Aussi pour se procurer rapidement les fonds nécessaires, la municipalité évitant la procédure longue et compliquée de l'*Azienda*, eut recours au système de la Régie : le conseil communal imputa les dépenses au budget ordinaire de la commune et nomma une commission de surveillance présidée par l'un de ses assesseurs, et composée de trois conseillers communaux, deux membres de la bourgeoisie et trois membres ouvriers.

D'ailleurs le 1^{er} juillet 1907, la municipalité mettait un terme à son action directe en annonçant son intention de faire remise ultérieurement des constructions élevées en régie à un Institut autonome qui fut créé le 12 avril 1908.

Le but de l'Institut est de procurer des logements hygiéniques et à bon marché aux classes les moins fortunées suivant les règles et en vertu de la loi du 27 février 1908.

Le capital initial de l'Institut s'élève à 16 millions de francs, composé comme il suit :

Apport de la ville de Milan	10.000.000
Souscription du Mont-de-Piété	500.000

droits d'octroi sur les matériaux de construction et, d'autre part, ne jamais louer à perte les habitations municipales, car des tarifs de loyer trop bas craignent d'entretenir le surpeuplement, par l'immigration dans les villes de la population misérable des campagnes. Il vaut mieux louer à prix coûtant, car c'est par un relèvement des salaires et des petits traitements, et non par une sorte d'aumône déguisée, qu'il convient de se procurer des logements hygiéniques (*Il comune rivista mensile municipale Milano*, mars-juillet 1905).

Souscription de la Banque coopérative mila-	
naise	100.000
— de la Banque populaire de Milan.	500.000
— de la Caisse d'épargne des pro-	
vinces lombardes.	2.300.000
Les actions souscrites ont une valeur de. . . .	2.000.000

L'administration est confiée à un conseil de 12 membres dont 5 seulement sont élus par le conseil municipal, 4 par les apportants de prêts sociaux, un par les actionnaires et 2 par les membres ouvriers du conseil de prud'hommes de la ville de Milan.

Cette organisation est plus indépendante de la municipalité que celle de l'Institut de Rome.

Les principales raisons qui ont décidé la municipalité milanaise à créer un Institut autonome, en vue de lui confier l'administration de ses habitations à bon marché sont, la longueur de la procédure, les difficultés bureaucratiques et surtout l'augmentation continuelle du besoin de petits logements de la ville de Milan.

D'après M. Baujean, la supériorité des Instituts autonomes sur les organismes municipaux est incontestable. En effet, tandis que la commune ne peut compter que sur ses propres forces, l'Institut autonome coordonne toutes les énergies et les fait converger vers un but unique. En outre le fonctionnement de l'Institut est bien plus simple que celui du service des immeubles d'une municipalité (1).

Venise. — Nulle part peut-être, la situation du logement

(1) *Revue économique internationale*, janvier 1907. *Les habitations économiques en Italie*, par Ch. Baujean, directeur de la Caisse générale d'épargne et de retraite, et *Statuto dell' Istituto per le Case popolari in Milano*.

ouvrier n'était plus lamentable que dans cette ville, où la nature même de sa construction et de sa situation ne permettait guère d'améliorer l'insalubrité de ses quartiers populeux. De plus, la population augmente chaque jour : possédant aujourd'hui 167.000 habitants, elle n'offre guère plus d'espace qu'aux 100.000 individus qui la peuplaient il y a cinquante ans, et une enquête du conseil communal faite en 1886, donnait une densité moyenne de 518 habitants par hectare, et allant jusqu'à 900 (1) (2).

L'initiative privée n'ayant absolument rien fait, dès le 19 mai 1891 le conseil municipal constituait une prime annuelle de 0 fr. 20 par mètre cube de constructions élevées sur des terrains libres et 0 fr. 15 par mètre cube de maisons bâties sur les terrains déjà occupés en vue d'encourager la création de logements à bon marché. Jusqu'en 1905, il fut versé ainsi 99.439,84 liras. C'était un encouragement qui ne pouvait suffire.

Les effets de l'encombrement se faisant de plus en plus sentir, la municipalité s'efforça de trouver des capitaux pour augmenter le nombre des petits logements, en combinant son action à celle de la caisse d'épargne par une convention de 1903.

La caisse d'épargne mettait à la disposition de la municipalité pendant 35 années consécutives, 80 0/0 de ses bénéfices nets pour les habitations ouvrières et en outre un capital de 500.000 liras, remboursable en 35 ans par versements annuels, dont le montant devait être employé aux mêmes fins.

La caisse d'épargne a fourni ainsi jusqu'en 1904, un

(1) Lepelletier, *Réforme sociale*, 1^{er} avril 1907, p. 553 ; extrait de la brochure, *Case sane economica popolare*.

(2) Aucune ville italienne, sauf Gènes, ne dépasse cette moyenne.

total de 508.734, 79 livres et le conseil municipal a fait un second emprunt le 9 juillet 1903 de 500.000 livres.

Grâce à cela, la Commission qui est tout à fait indépendante de la municipalité, a pu construire 309 appartements, abritant 1.706 personnes (et à la fin de l'opération 2.000 personnes et 396 logements) (1).

La moyenne de loyer est de 232 livres ; ces tarifs très bas ont été atteints grâce à une scrupuleuse économie et à des frais d'administration très réduits (2) (3).

Voilà certes un effort très méritoire pour résoudre un problème que les circonstances spéciales du milieu rendaient particulièrement difficile (4) (5).

Les deux lois de 1903 sur la municipalisation des services publics et les habitations populaires, complétées par la loi de 1908 et la création des Instituts autonomes, ont établi en Italie une organisation à peu près parfaite permettant une action énergique des municipalités et n'enfreignant nullement les initiatives privées.

(1) La commission est composée du syndic, président, et de 6 autres membres, dont 3 de la caisse d'épargne et 3 du conseil municipal.

(2) Le locataire est obligé de tenir son appartement en parfait état de propreté, sous peine de se voir retirer le logement et des primes sont accordées en cas de bon entretien.

(3) Les logements ont de 2 à 5 pièces et sont loués de 12 à 28 francs par mois. Le prix du loyer comprend la fourniture de l'eau, l'usage du lavoir, et des appareils à douches, ainsi que l'éclairage électrique. Sur le toit, il existe un séchoir à l'air libre qui rend de grands services.

(4) La municipalité ne s'est pas contentée de construire des maisons, elle a cherché en outre à provoquer l'amélioration des logements en offrant aux propriétaires une prime de 0 fr. 15 par mètre cube d'habitation assainie.

(5) Voir *Case sane economica e popolari*. Commune de Venise, 1907 et aussi le rapport très documenté de M. le Dr Mangenod, publié par le Comité des habitations à bon marché de la Seine, *op. cit.*, Paris, 1908.

Nous souhaiterions qu'en France on s'inspirât de cette législation, pour faire voter la loi attendue depuis si longtemps sur la municipalisation des services publics.

ALLEMAGNE.

La question de l'habitation, la « *Wohnungsfrage* », a pris depuis quelques années en Allemagne, une importance considérable. En effet, le prix des loyers a subi au cours de ces vingt-cinq dernières années une hausse notable, parfois de 25 à 30 0/0, qui dépasse sensiblement le taux des salaires. Cela tient à plusieurs causes (1).

Tout d'abord, le développement des constructions n'a pas suivi l'effroyable accroissement de la population et spécialement de la population urbaine, car nul pays européen, en ces derniers temps, n'a eu à se louer, mais aussi à souffrir d'une telle augmentation de la population, d'un tel afflux vers les villes. Les années 1892-1901 accusent un excédent moyen annuel de naissances sur les décès de près de 750.000 unités (proportion qui passe à 900.000 en 1892) et 55 0/0 de cette population habite actuellement les communes urbaines (2) (3).

De plus la construction est aux mains de petits entrepreneurs qui sont incapables de remédier à ce pénible état de choses, faute de capitaux et aussi parce que leur industrie est entravée par la hausse des salaires, la cherté des maté-

(1) Roux, *La question des habitations ouvrières en Allemagne*, Paris, 1903, p. 8.

(2) Ed. Fuster, *L'habitation ouvrière et les pouvoirs publics en Allemagne*, p. 3 ; et P. Strauss et Ch. Baulez, *Les habitations à bon marché en Allemagne*, p. 10.

(3) Ce chiffre tend à s'abaisser beaucoup comme le montrent les articles très intéressants publiés par M. Alfred Dorff sur le Mouvement de la population en Allemagne, *Réforme sociale*, 1909, p. 309.

riaux et surtout de l'argent, c'est-à-dire le taux de l'intérêt. (Nous nous trouvons ainsi en présence d'une grosse question de crédit, à laquelle d'ailleurs on s'est efforcé d'apporter une solution très satisfaisante.)

Ajoutez enfin à cela, un accroissement prodigieux du prix du terrain dû à la spéculation, et nous verrons les difficultés qui empêchent l'industrie privée allemande de construire des logements à bon marché en nombre suffisant, pour les besoins d'une population sans cesse grandissante.

Il y a en ce pays, non pas seulement une question du logement, mais une pénurie de logements, un problème général de l'habitation, le *Wohnungsnoth* (le besoin de logements) comme on l'a désigné au Congrès de Düsseldorf en 1902.

Aussi les pouvoirs publics se sont émus, et par une série de mesures ont favorisé la cause de l'habitation soit directement, soit par l'intermédiaire des villes dont ils ont protégé et encouragé l'intervention.

Nous n'étudierons que les dispositions législatives spéciales à chaque Etat, car il n'existe pas à proprement parler, de législation d'Empire sur le logement et l'avant-projet de loi prussien rédigé au mois d'octobre 1903 (1), deviendra probablement la charte du logement. Et encore nous contenterons-nous de passer rapidement en revue les divers modes d'intervention qu'ont adoptés les communes allemandes.

Il nous paraît nécessaire de faire remarquer auparavant, que l'action des municipalités en vue de l'amélioration des logements, a été bien facilitée par une police sévère de l'hygiène de l'habitation.

La plupart des villes possèdent non seulement des règle-

(1) F. Fuster, *op. cit.*, annexe 1, p. 30.

ments de police à l'usage des habitations « *Wohnungsordnungen* » (1), mais aussi des services d'inspection très bien organisés (2), quelquefois même un office de location est adjoint à la commission d'hygiène qui centralise tous les renseignements et dirige le mouvement pour l'amélioration des logements à petits loyers (3).

L'avant-projet de loi prussien qui est très complet sur ce point contient dans ses articles 5 et 6 les prescriptions suivantes :

a) Des *Wohnungsordnungen* ou règlements de police sur l'usage des habitations seront édictés dans toutes les villes de plus de 10.000 habitants et pourront l'être dans les autres communes.

b) L'application des règlements sera faite grâce à une surveillance constante et minutieuse de 8 heures du matin à 8 heures du soir, de citoyens investis à cet effet de fonctions honorifiques (*Ehrenamter*).

c) Dans les grandes villes de plus de 100.000 habitants, on devra constituer un office de l'habitation (*Wohnungsamt*) composé de fonctionnaires rattachés à la commission d'hygiène, qui centralisera tous les renseignements et veillera à l'application rigoureuse des lois sur l'hygiène et l'habitation (4).

Des modes d'intervention des communes allemandes. — En parlant des communes, il est clair que nous aurons

(1) Arnsberg, Düsseldorf, Cologne, Münster, Stuttgart.

(2) Bavière, Wurtemberg (Lois des 10 février et 21 mai 1901), Hesse, Hambourg, Dresde.

(3) Stuttgart, Strassbourg, Heidelberg, Fürth, Mayence, en projet à Francfort-sur-le-Mein, Dresde, Breslau, Stregliss, Worms. — Cf. *Staatliche und Kommunale Wohnungsaufsicht in Deutschland, Soziale Praxis*, 1907-1908, p. 245.

(4) Fuster, annexe 1, p. 35.

en vue les villes seulement, car nous n'étudierons pas ici les résultats obtenus par les communes rurales qui sont fort intéressants en Allemagne.

Or le rôle des villes est nettement défini, soit par la circulaire ministérielle prussienne du 19 mars 1901 et l'avant-projet de loi prussien de 1903, soit par la circulaire du gouvernement saxon de 1903 qui dicte en ces termes leur devoir aux villes :

« La commune, mieux que tout autre organe, est en mesure de faire des réformes positives sur ce domaine. Or, soit qu'elles aient construit des maisons, soit qu'elles aient prêté de l'argent ou vendu des terrains à bon marché, les communes ont encore trop peu rendu de services à cet égard. Les nombreuses communes dans lesquelles les conditions du logement sont mauvaises, ne pourront se soustraire plus longtemps au devoir de faire davantage, si elles examinent consciencieusement l'importance exceptionnelle du problème de l'habitation. Du reste il est impossible de donner à cet égard des règles précises. Il est dans la nature des choses que les besoins locaux, les circonstances spéciales, soient déterminantes et qu'il faille laisser libre cours à l'autonomie administrative (1). »

Aussi l'intervention des communes a-t-elle adopté des formes très variées, qui ont contribué beaucoup à améliorer la situation du logement.

1° En premier lieu l'intervention directe est admise, quand il s'agit pour les villes d'assurer à leur personnel, en tant que patrons, des logements satisfaisants, voilà à ce sujet ce que dit la circulaire prussienne de 1904 : « Les pré-

(1) E. Fuster, *op. cit.*, p. 19.

fets doivent user de toute leur influence auprès des communes, pour obtenir qu'elles construisent, à l'intention de leur personnel inférieur, des logements sains et convenables loués à des prix raisonnables (1). »

La construction directe des maisons destinées à ce personnel est très en faveur ; les villes bâtissent sur des terrains communaux à l'aide de fonds fournis par un emprunt public ou par un emprunt à une institution d'assurance ou de prévoyance. Les exemples sont innombrables et la ville de Düsseldorf a construit ainsi des maisons municipales qui peuvent être citées comme modèles.

D'autres villes favorisent la construction des maisons par des sociétés composées de leurs ouvriers ou employés.

Quant à la construction directe de maisons destinées à des citoyens quelconques, elle est plus rare, cependant quelques villes se sont décidées à cette intervention directe : Fribourg, Ulm, Strassbourg, Amden, Düsseldorf et d'autres encore.

La ville de Mulhouse a ainsi construit en 1903 un groupe de 20 maisons, 9 maisons doubles et 2 isolées ; elle a payé le terrain 38.790 marks et l'ensemble des dépenses s'est élevé à 299.090 marks, soit 373.860 francs. Les logements sont loués de 12 à 15 marks, ils sont de 3 ou 4 pièces possédant chacun un grenier, une cave et un jardin de 100 mètres carrés et l'usage d'une buanderie et d'un séchoir communs ; on y a l'eau pour 60 pfennigs par mois. La ville espère retirer de son argent un intérêt supérieur à 3 0/0 (2).

En 1905 la ville d'Ulm a créé un hôtel meublé pour fem-

(1) Fuster, *op. cit.*, annexe 3.

(2) *Bulletin de la Société française des habitations à bon marché*, 1907, p. 367.

mes seules ; elle a consacré à cette œuvre 135.000 marks qui ont été empruntés par elle à 3 0/0 à la caisse d'assurance et d'invalidité de la région. L'architecte a pris ses mesures pour pouvoir transformer à peu de frais l'hôtel en maison à petits logements. Depuis cette date la ville d'Ulm qui a à sa tête un homme remarquable, M. le bourgmestre Wagner, a fait élever des maisons municipales (1).

De même la ville de Düsseldorf a créé la même année une fondation de 100.000 marks dans le but de construire des hôtels meublés pour célibataires.

2° Le procédé peut-être le plus en faveur à l'heure actuelle auprès des villes, est celui qui consiste à seconder les efforts des sociétés de construction, en les aidant à trouver des capitaux nécessaires, et cela grâce au concours de certaines institutions.

Les institutions publiques d'assurances ouvrières ont été autorisées à consacrer à l'œuvre des habitations ouvrières des capitaux immenses qu'elles immobilisent, et il faut signaler surtout les *Caisses régionales d'assurances contre l'invalidité* que M. Fuster appelle « les grandes pourvoyeuses de fonds ».

Les caisses régionales d'invalidité sont soumises depuis la loi de 1889 au régime de la capitalisation, ce qui a contribué à leur constituer d'énormes réserves. Et, l'article 129 de cette loi a permis aux caisses de faire certains placements sociaux, par exemple de consentir des prêts à des sociétés d'habitations à bon marché.

A la fin de l'année 1895, sur 380 millions de marks, il

(1) *Bulletin de la Société française des habitations à bon marché*, 1908, p. 259, note.

n'y avait que 42 millions placés en immeubles de tout genre, tandis qu'à la fin de 1901, sur 850 millions il y en avait 102.

Depuis le 1^{er} janvier 1900 (loi de 1899), on exige l'hypothèque de la première moitié de la valeur pour les placements sociaux sous certaines garanties assez délicates.

Mais l'article 164, § 3, prévoit une troisième catégorie de placements sociaux auxquels les caisses pourront consacrer la moitié des capitaux, « afin qu'elles contribuent plus efficacement que par le passé à l'amélioration de l'habitation ouvrière » ; or ces placements consistent surtout en prêts aux sociétés de constructions de maisons ouvrières desquelles les caisses exigent moins de garantie.

Tel est ce qu'on appelle *le prêt direct*.

Il existe en outre *les prêts cautionnés par les villes*. Par suite de cette intervention, les caisses peuvent prêter jusqu'à 90 0/0 de la valeur des immeubles, aux sociétés de constructions d'habitations à bon marché, la commune se portant caution pour la fraction qui dépasse *le prêt prudent*.

Ainsi la société de Düsseldorf a fait construire un immeuble d'une valeur de 210.000 marks.

La caisse a prêté 90 0/0 de la valeur. . . . 190.000 M.

Le placement était sûr pour 66 2/3. . . . 140.000 M.

La ville s'est portée caution seulement pour

le reste 50.000 M.

Comme le remarque M. Fuster, on s'aperçoit que les risques courus par les villes sont à peu près nuls : tout au plus en cas de déconfiture de la société avant l'amortissement des 50.000 marks, la ville risquerait-elle une petite perte. Quant aux intérêts et primes d'amortissement correspondant à ces 50.000 marks, ils représenteraient en ce cas tout au plus une ou deux faibles annuités, c'est-à-dire l'équivalent de subventions annuelles.

Grâce à cette coopération efficace des villes et des caisses régionales d'invalidité, de grosses sommes ont pu être prêtées.

Les caisses soit régionales, soit autonomes, ont avancé au 31 décembre 1902, un total de 103.448.228 marks, soit près de 130 millions de francs, 48 millions dépassant les placements prudents et dus au cautionnement des villes.

Assurément ce cautionnement fourni par les communes allemandes est bien le mode le plus intéressant d'intervention, mais il y en a d'autres (1).

3° Quelquefois les communes empruntent des capitaux à des caisses d'épargne ou autres institutions de crédit, pour les prêter à leur tour à des sociétés d'habitations ; elles servent ainsi d'intermédiaire en exigeant seulement une deuxième hypothèque, de sorte que les sociétés trouveront encore d'autres capitaux pour une première hypothèque.

La ville de Magdebourg a passé un contrat avec la caisse d'assurance de Sachsen-Anhalt aux termes duquel, cet établissement s'est engagé à lui prêter annuellement, à partir de 1901, pendant 6 ans, une somme de 100.000 marks, que la ville emploiera à son tour en prêts hypothécaires aux entreprises de construction (2).

Berlin a de même prêté 500.000 marks à une société de construction d'intérêt général. Enfin à Hambourg, après les travaux d'assainissement de 1902, le Sénat a décidé, pour loger la population des quartiers démolis, de demander à la « *Bourgeoisie* », *Bürgerschaft*, son consentement à un em-

(1) Fuster, *op. cit.*, pp. 15, 21.

(2) Roux, *op. cit.*, p. 90.

prunt de 1.200.000 marks, destiné à être employé en prêts hypothécaires aux acquéreurs des terrains, afin de les encourager à bâtir des habitations saines et à bon marché dont les plans seraient fournis par la ville. Le remboursement ne devait pas être exigé avant 10 ans et devait avoir lieu ensuite par 1/10 0/0 tous les ans.

D'autres villes, Barmen, Munich, ont apporté leur concours, et M. Cahen dit qu'au 1^{er} octobre 1902, 66 communes avaient prêté 470.000 marks et favorisé la construction ou l'acquisition de 6 millions de marks d'immeubles (1).

D'ailleurs les villes combinent ces prêts avec d'autres concours financiers tels que la souscription d'actions ou de parts de sociétés sans que cependant cette subvention atteigne jamais des sommes considérables : souvent en pareil cas elles renoncent aux intérêts.

Dresde, Düsseldorf ont créé même des institutions de crédit hypothécaire, à l'usage des citoyens qui veulent construire pour eux-mêmes ou pour louer à des familles peu aisées des habitations à bon marché.

L'institution de crédit à Düsseldorf est au capital de 20 millions de marks (2).

4° Une partie des capitaux que les sociétés demandent ainsi au crédit doit être consacrée à l'achat *des terrains*, et ici les villes doivent apporter un concours efficace, car une des causes de la crise du logement en Allemagne est la spéculation à outrance sur les terrains. Aussi les circulaires (3) recommandent-elles aux municipalités de lutter contre elle

(1) *Revue politique et parlementaire*, 10 avril 1908.

(2) Fuster, *op. cit.*, p. 20.

(3) Circulaire prussienne de 1901 et circulaire saxonne de 1903.
« Il est impossible aux communes d'avoir une politique de l'habitation vraiment efficace sans politique foncière. »

en poursuivant *une politique foncière rationnelle* (1) et en se constituant des vastes domaines communaux de façon à pouvoir plus tard, soit améliorer leurs propres services, soit céder ces terrains aux sociétés.

L'avant-projet de loi prussien qui est très complet sur ce point confert même aux communes le droit de créer des impôts spéciaux en vue de frapper le produit de la spéculation (« la plus-value acquise sans travail ») (2).

Ces terrains sont rarement donnés aux sociétés, mais le plus souvent, cédés à un prix inférieur à leur valeur réelle ; quelquefois même le montant du prix déjà réduit, n'est pas exigé, le paiement est ajourné et la ville se contente de prendre hypothèque. Ainsi ont procédé beaucoup de municipalités de la province rhénane (Bonn, Düsseldorf, Francfort-sur-le-Mein, Strassbourg, Mannheim) (3).

On a de même acheté à Mannheim pour 11 millions de marks de terrains à construire. On en a déjà cédé pour 4 millions, il en reste 185.000 mètres valant à peu près 7 millions de marks.

Quelques villes enfin prêtent des terrains en *Erbau*, c'est-à-dire en se réservant le droit de le reprendre, constructions y compris avec une faible indemnité (ou même sans indemnité), au bout de soixante-quinze ans par exem-

(1) Cette politique consiste dans l'amélioration du système des plans d'alignement des terrains à bâtir, complété par un renforcement des règlements sur les constructions neuves.

(2) Voir l'étude sur le 18^e Congrès des réformes du sol allemand à Stuttgart, *Die 18 Bundesversammlung der deutschen Bodenreformer*, dans le *Soziale Praxis*, 1907-1908, p. 837.

(3) Cf. *die Städtische Bodenfrage*. Dr von Mangoldt, Berlin, 1907, ouvrage très intéressant sur la politique des villes en matière de terrains et d'habitation et son analyse dans le *Soziale Praxis*, n^o 14, p. 371, janvier 1908.

ple. Ce procédé employé par l'Empire et la Prusse est assez discuté (1).

5^o Enfin le mode d'intervention le plus employé et aussi le moins dangereux pour les communes, consiste à *diminuer les frais accessoires imposés aux constructeurs*.

Sans parler des conseillers techniques, architectes, que les villes mettent à la disposition des sociétés, elles exonèrent ces dernières en totalité ou en partie, des frais d'établissement des chaussées et des frais de canalisation imposés aux riverains. Le traité passé entre la ville et la société de construction de maisons ouvrières de München-Gladbach contient à ce point de vue des dispositions intéressantes. Et le nouveau projet de loi prussien consolide à cet égard les droits des communes. De même les mesures exigées des constructeurs par les règlements de police sur les constructions neuves sont souvent simplifiées en faveur des maisons ouvrières.

Les villes peuvent encore diminuer les impôts fonciers, ou en suspendre la perception pendant quelques années. Dans la province rhénane, des progrès intéressants ont été effectués à cet égard : la taxation selon la « valeur commune » et non plus seulement selon la « valeur locative » représente déjà une amélioration pour les maisons ouvrières ; en outre remise est faite dans la plupart des villes de la moitié, des deux tiers ou plus encore de ce nouvel impôt (2).

(1) Voir dans la *Zeitschrift für Social Wissenschaft*, 1903, les articles du Dr Feig, adversaire du système et sur toute la question les articles du *Soziale Praxis* aux mots *Bodensreform* et *Bodenpolitik*.

(2) Fuster, *op. cit.*, p. 22.

Les villes de Düsseldorf et de Cologne ont largement usé de ce procédé.

D'ailleurs les circulaires saxonnes et prussienne de 1901 et de 1903 ainsi que l'avant-projet de loi prussien recommandent beaucoup ce mode d'intervention.

On peut dire en terminant cette étude de l'intervention des villes allemandes, que les faveurs qu'elles accordent ont toujours un caractère révocable, au cas où la société perdrait son caractère d'intérêt général, et qu'en outre les villes ont, à la suite de ces interventions, un ou des représentants dans le conseil d'administration des sociétés. Elles prennent ainsi le caractère « d'institutions de droit public et leur intervention dans les conditions de l'habitant des classes peu fortunées ne constitue qu'un allègement des obligations de la commune elle-même (1). »

Tels quels, les avantages offerts aux sociétés depuis quelques années par les pouvoirs publics, ont permis aux constructions dites d'intérêt commun, de prendre un merveilleux développement. L'initiative des constructions privées n'a été ni arrêtée, ni gênée comme certains auteurs ont voulu le soutenir, mais rectifiée, améliorée, stimulée.

Car, à côté des avantages matériels accordés à un petit nombre d'ouvriers ou d'employés sous la forme de logements spacieux, salubres et à bon marché, à côté des avantages moraux qui résultent de cette stabilisation d'une élite ouvrière, des avantages plus généraux et plus intéressants peut-être, sont déjà pour la société, la conséquence de tant d'efforts philanthropiques : le confort et la propreté des maisons dites ouvrières sont tels, que les propriétaires privés

(1) Association rhénane, rapport sur 1901-1902 ; Fuster, *op.cit.*, p. 23.

ont été obligés de prendre en considération les exemples ainsi donnés et les nouvelles exigences des ouvriers témoins des progrès accomplis.

Et cette collaboration incessante et si variée des municipalités allemandes si proche de notre législation française actuelle de 1906, devrait servir d'exemple à beaucoup de municipalités de nos grandes villes.

AUTRES PAYS.

Nous avons longuement étudié les résultats qu'a donnés l'intervention municipale dans les trois pays qui l'ont spécialement mise en pratique, l'Angleterre, l'Italie et l'Allemagne, aussi passerons-nous rapidement en revue les autres pays qui ne l'ont appliquée qu'accessoirement.

Belgique. — L'intervention énergique de la *Caisse générale d'épargne et de prêts* a contribué beaucoup dans ce pays à la solution du problème de l'habitation à bon marché. La Caisse a en effet avancé la somme énorme de 87.360.280 francs permettant d'édifier plus de 40.000 maisons ouvrières (1) (2).

La législation belge ne semble pas exclure l'intervention des communes et même la construction directe. Aussi les villes ont-elles coopéré de leur côté au mouvement des habitations ouvrières.

La ville de Gand a souscrit la majeure partie des actions (200.000 francs) d'une coopérative de constructions. De

(1) La législation belge est actuellement contenue dans la loi du 9 août 1889 modifiée et complétée par les lois des 30 juillet 1892, 18 juillet 1893, 20 novembre 1896, 16 mai 1900 et 15 mai 1905.

(2) *Bulletin de la Société française des habitations à bon marché*, 1908, p. 347.

même la commune de Schoerbeek a souscrit pour 200.000 francs d'actions à la Société *le Foyer Schoerbeekois* et Molenbeck-Saint-Jean a pris l'initiative d'une société dans laquelle elle a versé 50.000 francs.

La ville de Bruxelles a constitué une importante société, au capital social entièrement versé de 1.320.000 francs à laquelle elle a souscrit 3.000 actions de 100 francs (1). La commune de Saint-Josse-ten-Noode a souscrit des actions pour 36.000 francs.

De nombreuses villes ont aussi avancé des capitaux : Liège, 100.000 francs à chacune des deux sociétés de construction, Turhout 2.000 francs, Svingnies 5.000 francs, Brame-le-Comte 5.000 francs. Et d'après une statistique de 1903, publiée par M. Dufau, le montant total de l'intervention des pouvoirs publics, dans le capital des sociétés belges, s'élevait à 1.840.250 francs (2).

Enfin quelques villes ont édifié elles-mêmes en régie des habitations ouvrières : Watterloo, Saint-Gilles, Gand, Bruxelles.

Suisse. — La plupart des villes suisses se préoccupent depuis longtemps de la question de l'habitation, et plusieurs ont édifié directement des maisons ouvrières. Berne a

(1) Dans un discours prononcé au Conseil communal de Bruxelles en faveur d'un impôt sur les plus-values immobilières, M. Camille Huysmans, secrétaire du Bureau socialiste international, remarque que, dans l'espace de vingt ans, les immeubles de la ville de Bruxelles, ont vu leur revenu augmenter de 31 0/0 grâce à la gestion municipale. Cf. *La plus-value immobilière dans les communes belges*, par Camille Huysmans. Gand, 1909 ; et une analyse de cette brochure dans les *Annales de la Régie directe*, juillet 1909, n° 219.

(2) *Bulletin de la Société française des habitations à bon marché*, 1902, pp. 92, 97.

dépensé ainsi 429.920 francs pour 112 maisons; Neufchatel, 160.000 francs; Lausanne a construit des maisons pour 24 ménages et Genève a décidé de consacrer un million et demi dans le même but (1) (2).

Cependant il nous semble que depuis quelques années, il y ait un certain arrêt dans la construction à bon marché en Suisse et spécialement à Genève. Un journal de Genève signalait en effet au mois de février dernier la situation très critique du logement dans cette ville et l'inaction à peu près absolue de l'initiative privée (3).

Autriche. — Il y a lieu de signaler dans ce pays l'œuvre très intéressante de la municipalité de la ville de Vienne qui ne tardera pas à avoir de nombreuses imitations.

Dans cette ville où la situation du logement était très critique (4), on constitua dès le 25 juin 1896 la *Fondation jubilaire de l'empereur François-Joseph I^{er} pour les habitations populaires et les institutions d'intérêt public*, qui construisit 24 maisons abritant 400 ménages de 1609 locataires avec 693 enfants, et pourvues des derniers per-

(1) Zurich a aussi projeté un groupe de six maisons ouvrières dont la construction se fera en régie.

(2) P. Pic, *L'habitation ouvrière et la législation française*, op. cit., p. 10; *Les sociétés d'habitations à bon marché à Genève*; M. Naville, dans le *Bulletin de la Société française des maisons à bon marché*, 1907, p. 250.

(3) *Journal de Genève* du 9 janvier 1909, et le *Signal de Genève* du 6 février 1909.

(4) D'après une statistique, sur 1.362.298 habitants, 43 0/0, soit 592.134 occupaient des logements d'une seule pièce et 27.397 logements recevaient six personnes et plus. En outre de cela, sévissait dans cette ville le fléau de la *Schlafstelle*, faculté accordée à tout célibataire, moyennant paiement, de venir la nuit étendre son matelas et dormir au milieu d'une famille étrangère (les *Schlafgeher* étaient au nombre de 170.000, soit 12, 50 0/0).

fectionnements et confort : salles de jeux, bibliothèques, parcs, buanderies à vapeur, consultations médicales à prix réduits, salles de spectacle.

A l'occasion du 60^e anniversaire de l'empereur, on a encore développé cette organisation qui comprendra 1.196 logements pour 7.000 personnes environ et on y a adjoint des institutions très utiles, telles que crèches, jardins d'enfants, écoles ménagères (1) (2).

On a créé aussi dès 1898 des maisons meublées pour célibataires, à Breitensee : l'hôtel des hommes contient 54 lits et celui des femmes 43 (le loyer est de 3 couronnes par semaine). Devant le succès obtenu on en a ouvert un second, le 14 octobre 1905, contenant 544 lits.

Pour encourager ce mouvement déjà si intéressant, on a créé un *Office central pour la réforme de l'habitation en Autriche* (3).

Hongrie. — La ville de Budapest, émue par la situation lamentable de l'habitation ouvrière, vient de tenter un des plus grands essais d'intervention directe, en projetant la construction de 10.000 maisons à bon marché (4).

M. Weckerlé, ministre des finances de Hongrie, a déposé à cet effet, le 15 juin 1908, un projet de loi qui a été discuté et adopté le 1^{er} juillet 1908 ; en voici les principaux points :

(1) *Bulletin de la Société française des habitations à bon marché*, 1908, p. 103.

(2) Le loyer varie entre 23 et 36 couronnes par mois pour une cuisine et deux chambres.

(3) Cf. Professor Dr Heinrich Rauchberg, *Ziele und Wege der Wohnungsreform in Österreich*, Wien, Februar 1907, *Jahresberichte der Franz Joseph I Jubiläums-Stiftung*, 1901-1907.

(4) Le taux des loyers s'est élevé dans cette ville de 14 millions de couronnes, et on y payait jusqu'à 150 couronnes une chambre au mois. Aussi les ouvriers étaient-ils obligés de s'entasser jusque dans les caves et les greniers (faits cités au cours de la discussion du projet et articles du *Pesti Naplo* de janvier-février 1908).

§ 1. — Il ratifie tout d'abord l'achat des terrains déjà fait par le ministre des finances moyennant le prix total de 3.068.000 couronnes (la couronne vaut 1 fr. 05) et autorise à acquérir un nouveau terrain moyennant le prix de 1.680.000 couronnes. Ces terrains sont situés dans la banlieue de la ville, mais le gouvernement exigera des Compagnies de transports des tarifs réduits ou, à défaut de cela, construira lui-même des lignes. Le paiement de ces terrains sera porté à la charge des disponibilités budgétaires.

Le ministre des finances est aussi autorisé à faire construire sur ces terrains, 1.500 maisons contenant 6.000 habitations ouvrières jusqu'à concurrence de 12 millions et à les louer pour une moitié aux employés et ouvriers des établissements de l'Etat et pour l'autre moitié à ceux de l'industrie privée.

Les constructions formeront des groupes de quatre habitations comprises dans un même immeuble. Leur contenance sera en moyenne de deux pièces et une cuisine ; un jardin y sera adjoint. Le loyer calculé sur un intérêt de 4 0/0 en moyenne sera de 120 à 150 couronnes par an.

§ 2. — Pour couvrir les dépenses de la construction, le ministre des finances est autorisé à émettre des obligations jusqu'à concurrence de 12 millions de couronnes à 4 0/0.

§ 3. — Enfin les maisons ouvrières construites conformément à cette loi ne pourront être assujetties à aucun impôt, ni par l'Etat, ni par les comtés, ni par les communes, tant qu'elles resteront « Propriété du Trésor royal » et qu'elles conserveront leur destination spéciale (1).

(1) G. Risler, *Bulletin de la Société française des habitations à bon marché*, 1909, p. 108. — Le maire de Budapest vient en outre de faire approuver un emprunt de 20 millions de couronnes pour construire immédiatement 2.000 logements populaires. *La construction de maisons locatives par l'Etat et par la Ville à Budapest*. — Dr Emeric Forbath. *Annales de la Régie directe*, 1909, p. 328.

A la suite d'un concours entre les architectes pour l'exécution des projets, les travaux ont commencé au printemps de 1909.

D'ailleurs cette première entreprise philanthropique qui nous paraît colossale n'est que le commencement des grands travaux qu'ils ont en vue. En effet, M. Weckerlé dit dans l'exposé des motifs de la loi : « Je me permettrai d'ajouter que si ces deux projets seuls sont définitivement arrêtés, le gouvernement s'occupe cependant de la création d'autres cités ouvrières semblables pour pouvoir offrir des logements convenables à ceux des ouvriers qui sont employés dans les divers quartiers de la ville (1) (2). »

Etats-Unis. — Des enquêtes faites en 1894 montrèrent une situation lamentable du logement insalubre et surpeuplé dans la plupart des villes et motivèrent une série de mesures législatives. A New-York on créa un département de la santé publique aidé d'un corps d'inspecteurs sanitaires et pouvant condamner à la destruction les maisons défectueuses au point de vue de l'hygiène (3).

Une loi autorisa en outre la ville de New-York à dépenser une somme de vingt-cinq millions de francs pour l'expropriation des quartiers encombrés et la construction de parcs dans plusieurs parties de la ville.

Des mesures analogues furent prises à Philadelphie, Chicago, Boston, Brooklyn, Washington (4).

(1) Discussion de la loi dans le *Pester Lloyd*.

(2) Il existe encore une loi hongroise du 30 août 1907 sur le concours de l'Etat à la construction de maisons en faveur des ouvriers agricoles. *Bulletin de la Société française des habitations à bon marché*, 1909, p. 232.

(3) H. Turot, *op. cit.*, p. 199.

(4) W. P. Willoughby, *The Housing of the working classes*.

Cependant les villes n'ont jamais construit de maisons pour les classes ouvrières et se sont contenté de faire œuvre d'assainissement.

Les constructions ont été partout l'œuvre des coopératives de crédit et de construction, qui sont arrivées à des résultats remarquables.

Pays-Bas. — La loi de 1901 sur le logement (*Woning-wett*) a consacré l'intervention des pouvoirs publics et spécialement des communes. Jusque-là cependant, ces dernières n'étaient pas restées inactives et les villes d'Amsterdam, Arnhem, Leyde étaient déjà entrées dans cette voie.

La nouvelle législation donne de très larges pouvoirs aux communes, mais on ne peut jusqu'ici juger des résultats obtenus.

Danemark. — La loi du 28 février 1898 a autorisé le ministre des finances à consentir sur les fonds du Trésor, jusqu'à concurrence de 2.800.000 francs (ce maximum a été porté récemment à 5.600.000 fr.), des prêts à 4 0/0 aux communes et sociétés qui construiraient des habitations ouvrières bonnes et salubres.

Suède et Norvège. — Les villes ont le droit de construire des habitations pour leurs ouvriers et employés. Les villes de Christiania et de Stockholm ont aussi fait construire plusieurs groupes d'habitations ouvrières et créé un service d'inspection.

En outre, la loi norvégienne du 9 juin 1903 sur les « *Arbeiderbygg of Boligloan* » permet à l'Etat de faire des prêts aux ouvriers agricoles en vue de la construction d'habitations.

CHAPITRE III

DE L'INTERVENTION DES MUNICIPALITÉS EN MATIÈRE D'HYGIÈNE DE L'HABITATION.

Nous avons déterminé la portée de la question de l'habitation ouvrière et nous avons constaté que l'initiative privée ne peut résoudre seule cette question. D'autre part l'extension des exonérations fiscales amènerait des abus regrettables.

Ce n'est donc que par une large intervention des pouvoirs publics qu'il sera possible d'obtenir une solution rapide et satisfaisante. L'étranger, sur ce point, nous a montré des exemples nombreux d'intervention des municipalités qui ont produit les meilleurs résultats.

En France, on est bien en retard, et il est temps que les municipalités sachent utiliser les ressources et les modes d'action que le législateur met à leur disposition. Ce sont elles, qui sont en effet le plus directement intéressées et qui connaissent le mieux les besoins auxquels il faut satisfaire.

Leur programme de réformes devra, pour remédier aux deux faces du problème de l'habitation ouvrière, insalubrité et surpeuplement, avoir un double objet.

1° L'expropriation et la démolition des maisons insalubres.

2° La construction d'habitations saines, en nombre suffisant, qui aura pour conséquence la fixation et le maintien des loyers à un taux ne dépassant pas les facultés de cette

partie de la population, à laquelle sont destinées les habitations.

Nous allons étudier le premier de ces buts que doivent poursuivre les municipalités soucieuses de l'hygiène de leurs habitations, c'est-à-dire l'assainissement ou la suppression des maisons insalubres, et les pouvoirs nouveaux que leur accorde en cette matière, la nouvelle législation de 1902.

Il y a, entre la question des habitations à bon marché et celle des logements insalubres, une étroite connexité, car la suppression des logements insalubres ne peut se faire, sans qu'on ait pourvu à l'établissement des occupants actuels, dans des maisons plus saines et dont le loyer n'excede pas leurs ressources. D'autre part, il est certain que le moyen le plus efficace de faire désertier les taudis, est de multiplier les habitations à bon marché. Mais la question de l'habitation salubre présente en quelque sorte, un caractère d'urgence plus grande que celle de l'habitation à bon marché. Certaines maisons en effet, — et les découvertes de la science le prouvent — constituent un véritable danger non seulement pour ceux qui les occupent, mais encore pour toute une cité et même toute une nation ; elles peuvent à chaque instant devenir des foyers d'épidémie qui se propagent au loin.

Aussi les municipalités doivent-elles se préoccuper de protéger le logement ouvrier, en premier lieu par l'application des nouvelles dispositions de la loi de 1902 concernant l'hygiène et la salubrité des immeubles, dispositions d'ailleurs complétées par celles de la loi de 1906 sur le *certificat de salubrité* des habitations ouvrières.

Depuis longtemps, on s'est préoccupé de donner aux

municipalités d'assez larges pouvoirs, leur permettant soit d'agir directement, soit de contraindre les propriétaires à sortir de leur inaction.

Sans parler des textes révolutionnaires de 1789 et 1790, nous avons eu la loi du 13 avril 1850 sur l'assainissement des logements insalubres. Malheureusement le caractère facultatif de cette loi, le manque de sanction qui l'accompagnait et l'ignorance dans laquelle se trouvaient alors les pouvoirs publics des principes les plus élémentaires de l'hygiène, contribuèrent à rendre inapplicables des mesures dont nul ne se souciait (1).

Cependant la campagne menée en France depuis quelques années par les hygiénistes et les savants, poussés d'ailleurs par l'opinion publique, aboutit à faire voter la loi du 15 février 1902 « sur la protection de la santé publique », qui abroge la loi de 1850 et consacre le chapitre II tout entier aux mesures relatives aux immeubles (2).

Cette loi répond à quelques-unes des critiques adressées à la loi de 1850. Elle est obligatoire et s'applique à toutes les agglomérations quelle qu'en soit l'importance, à tous les immeubles, enfin à toute cause d'insalubrité inhérente

(1) H. Sergent, *De l'étendue des pouvoirs de police municipale en matière de salubrité publique*, p. 62 ; Gayet, *Le droit de propriété et la loi de 1902*, p. 153.

(2) Il y a un régime spécial à Paris créé par la loi du 7 juin 1903, pour trancher toutes difficultés pouvant provenir de l'existence du préfet de la Seine et du préfet de police. Il y a à la fois un Conseil départemental d'hygiène et une Commission des logements insalubres dont le préfet de la Seine est l'unique président. D'autre part la Commission des logements insalubres a des pouvoirs très étendus sur toutes opérations soumises au préfet de la Seine. A. Le Borgne, *Notions générales sur la législation des logements insalubres en France*, p. 125.

à la propriété privée. Sa procédure, bien que contradictoire, est sensiblement plus rapide.

Nous n'étudierons dans cette loi que les dispositions concernant les immeubles en les rapprochant de la nouvelle mesure de salubrité exigée par la loi de 1906 pour les habitations à bon marché, nous voulons parler du *Certificat de salubrité*.

La loi de 1902 distingue deux catégories d'immeubles, les immeubles à construire et les immeubles bâtis.

SECTION I. — Immeubles à construire.

En vertu de l'article 11 de la loi, dans les agglomérations de 20.000 habitants et au-dessus, aucune habitation ne peut être construite sans un permis du maire constatant que dans le projet qui lui a été soumis, les conditions de salubrité prescrites par le règlement sanitaire sont observées.

A défaut par le maire de statuer dans le délai de 20 jours à partir du dépôt à la mairie de la demande de construire dont il sera délivré récépissé, le propriétaire pourra se considérer comme autorisé à commencer les travaux (1).

Le rapporteur de la loi au Sénat s'exprimait ainsi au sujet de l'article 11 : « cet article est un des plus importants de notre projet, car il assure à l'avenir, pour les constructions neuves et les grosses réparations des maisons actuellement bâties, le respect des conditions hygiéniques... Il

(1) En cas de refus du maire, l'autorisation pourra être donnée par le préfet. Si l'autorisation n'a pas été demandée ou si les prescriptions du règlement sanitaire n'ont pas été observées, il est dressé procès-verbal. En cas d'inexécution de ces prescriptions, il est procédé conformément aux prescriptions de l'article 12.

est vrai qu'il y a là, une sorte de contrainte, une mesure limitatrice du droit de propriété, mais cela est nécessaire, si l'on veut assurer de bonnes conditions de santé aux habitants (1). »

Cette critique nous paraît exagérée, du moins dans sa dernière partie.

En effet, l'article 11 est d'une part, une mesure qui donnera assurément plus de garanties de salubrité, car il faut espérer qu'avec l'adduction d'un règlement sanitaire clair et précis, la construction des maisons hygiéniques futures sera facilitée.

D'autre part, quant à dire, comme certains auteurs le prétendent, qu'il est une grave atteinte au droit de propriété, c'est une opinion très exagérée, les prescriptions de la loi de 1902 ne portant pas atteinte à des droits acquis, à moins d'envisager comme tel le droit de construire dans une ville des maisons populaires pouvant devenir rapidement des foyers d'insalubrité.

Certificat de salubrité. — C'est une innovation très intéressante de la loi du 12 avril 1906 (2) qui permet à la commune, avant de consentir l'exemption d'impôt en faveur des habitations à bon marché, de s'assurer de leur salubrité. Voici les principaux points de sa procédure.

L'article 5 *in fine* de la loi appelle les Comités de patronage, « à certifier la salubrité des maisons et logements qui

(1) « Cette disposition constitue en même temps une extension et une restriction de la législation existante. » MM. Strauss et Fillassier, *La loi sur la protection de la santé publique*.

(2) La loi de 1894 avait bien parlé de ce certificat, mais elle avait réservé à l'administration des contributions directes le soin de le dresser. Or elle n'avait aucune compétence pour cela et n'y apporta qu'une attention secondaire. On en accorda bien, mais sans aucun examen.

doivent bénéficier des avantages de la loi... S'ils refusent ce certificat ou s'ils négligent de le délivrer dans les trois mois de la demande qui leur en sera faite, les intéressés pourront se pourvoir devant le ministre du travail qui statuera après avis du préfet et du Comité permanent. Ils pourront soumettre à l'approbation du ministre du travail des règlements indiquant les conditions que devront remplir les constructions pour être agréées »...

L'article 9 ajoute : « Pour être admis à jouir du bénéfice de la loi, on devra produire dans les formes et délais fixés par la loi du 8 août 1890, (c'est-à-dire dans les quatre mois à partir de l'ouverture des travaux), une demande qui sera instruite et jugée comme les réclamations pour décharge ou réduction des contributions directes. »

Ces nouvelles dispositions ont apparu à quelques-uns comme très menaçantes aux sociétés appelées à bénéficier des faveurs de la loi, puisque ces faveurs, acquises par la simple approbation préalable des statuts, seraient désormais subordonnées à l'accomplissement de certaines formalités, à l'observation de certains délais de rigueur et à la constatation de la salubrité de l'immeuble.

On s'est exagéré beaucoup les difficultés qu'entraînerait l'obtention de ce certificat, et on est allé jusqu'à dire qu'on découragerait ainsi les promoteurs des sociétés, en les inquiétant sur ces exonérations d'impôts, indispensables pourtant à l'équilibre financier de leurs opérations. Et on incriminait la lenteur des Comités départementaux et la rigueur de certains agents du fisc. En résumé les critiques des auteurs portent sur deux points : *A quel moment doit se faire la constatation de salubrité de l'immeuble ? Quel sera le critérium de cette salubrité (1) ?*

(1) *Economiste français* du 5 septembre 1908.

Sur le premier point, les constructeurs réclament que le certificat de salubrité puisse être demandé *sur plans avant que la construction ne soit commencée*, et que le dépôt de cette demande ouvre le délai de trois mois, dans lequel le comité de patronage est appelé à statuer, sauf à ce Comité à confronter, après l'achèvement des travaux, leur conformité avec les plans (1). Cela n'offre aucune difficulté, car il est clair, qu'il serait très imprudent pour eux d'entamer leur entreprise, sans la certitude d'obtenir les avantages que leur donne la loi.

On a déclaré plus difficile à résoudre, le second point relatif au code de salubrité qui doit servir à délivrer ou refuser le certificat.

L'hygiène est une science bienfaisante et nécessaire, mais ses maîtres ne sont pas toujours d'accord sur ses formules. C'est cette question « des limites » de l'hygiène qui préoccupe les constructeurs. Il existe autant de règlements de salubrité que de communes en France. Par surcroît la loi de 1906 donne aux Comités de patronage le droit d'en édicter de nouveaux. Au milieu de tant de règlements, comment, a-t-on dit, pourront agir les constructeurs ?

A cela a répondu la circulaire ministérielle du 15 mars 1907 recommandant aux comités de patronage d'ajourner les règlements qu'ils ont le droit de préparer, jusqu'à ce que l'administration ait élaboré son règlement-type qu'ils auraient tout intérêt à adopter, sous réserve des modifications de détail imposées par des conditions locales.

Saisi de la rédaction de ce règlement-type, le Comité per-

(1) Vœu dans ce sens du Comité central des habitations à bon marché en 1908, Conseil supérieur des habitations à bon marché, Session du 20 mai 1908. *Rapport du Conseil supérieur au Président de la République pour l'année 1907*, p. 83, Imprimerie Nationale, 1908.

manent a constaté, que les Règlements prévus par la loi de 1906 étaient à ce point dominés par la loi du 18 février 1902 sur la santé publique, qu'ils ne pouvaient en aucun cas y déroger (1).

Aussi a-t-il renvoyé purement et simplement à la circulaire ministérielle du 30 mai 1903 qui contient deux règlements modèles, « que les Comités de patronage pourront toujours compléter, mais en s'attachant à ne pas lier les constructeurs par des exigences ou des formalités trop nombreuses ou trop minutieuses, qui auraient pour résultat regrettable de décourager les initiatives que le législateur a voulu au contraire multiplier en les secondant (2) (3) ».

Cette recommandation est d'une haute importance, car elle a apaisé toutes les inquiétudes éveillées dans les sociétés d'habitations à bon marché et chez leurs promoteurs par l'innovation de la loi de 1906 sur les certificats de salubrité (4).

(1) En vertu de l'article 1^{er} de la loi de 1902, le maire est tenu de déterminer sous forme d'arrêt portant *règlement sanitaire* les mesures destinées à assurer la salubrité des maisons et de leurs dépendances. Le dernier règlement sanitaire pour la ville de Lyon est du 17 octobre 1903.

(2) Ces deux règlements modèles sont désignés par deux lettres A et B : Le modèle A applicable aux villes, bourgs ou agglomérations, le modèle B applicable aux communes ou parties de communes.

(3) Circulaire ministérielle du 15 mars 1907. *Législation des habitations à marché*, *op. cit.*, p. 49.

(4) Il s'était élevé beaucoup de difficultés entre les propriétaires et les municipalités sur le point de savoir quelles étaient les mesures que pouvaient exiger les municipalités dans leurs Règlements sanitaires spécialement pour les habitations ouvrières. Les arrêts du Conseil d'Etat des 5 juin 1908 et 15 janvier 1909 relatifs aux recours dirigés contre les règlements sanitaires de Paris et de Lyon ont précisé ces différents points. Voir les conclusions de ces arrêts dans le rapport de M. E. Charasse de Lyon au *Congrès de la propriété bâtie* de

L'administration a sanctionné ces conclusions et les a notifiées aux Comités locaux en les informant, que pour la délivrance de chaque certificat individuel, ils sont tenus de se conformer, d'abord, au règlement local, et en leur recommandant de n'y apporter que des additions strictement commandées par des solutions d'espèces.

S'il advenait que ce règlement local contint lui-même des dispositions dont l'exagération sanitaire serait prohibitive pour les entreprises d'habitations à bon marché, les Comités locaux pourraient signaler ces dispositions au Ministère du travail qui examinerait s'il convient d'en saisir les autorités compétentes.

SECTION II. — Immeubles existants.

L'article 12 qui les concerne est peut-être le plus important, car il abroge la loi de 1850 et a en vue de rendre plus efficace et plus rapide l'intervention des pouvoirs publics, en facilitant l'expropriation des maisons insalubres. Il crée ainsi un droit nouveau pour le maire.

Il prévoit le cas où « un immeuble, bâti ou non, attenant ou non à la voie publique, est dangereux pour la santé publique des occupants ou des voisins », et donne toute une procédure pour faire disparaître le danger.

A ce point de vue, la loi de 1902 élargit en même temps qu'elle précise la définition de ce que l'on doit entendre par maison *insalubre*. Jusque-là, nous l'avons vu, on avait fait une distinction ridicule entre les maisons habitées par leurs propriétaires et celles mises en location, ces dernières seules tombant sous le coup de la loi. Une maison

insalubre se définit désormais : « tout immeuble dangereux pour la santé des occupants ou des voisins » (1).

Dès qu'une maison est signalée comme insalubre, le maire invite la commission sanitaire prévue par l'article 20 de la loi, à donner son avis sur l'utilité et la nature des travaux, ainsi que sur l'interdiction de l'habitation de tout ou partie de l'immeuble, jusqu'à ce que les conditions d'insalubrité aient disparu.

Il dresse un rapport dans lequel il énumère les causes d'insalubrité et indique les moyens d'y remédier.

Ici on peut diviser les immeubles insalubres en deux catégories :

A. — *Immeubles qui peuvent être améliorés.*

Le maire, dans son rapport, indique les réparations à exécuter pour rétablir la salubrité, conformément aux dispositions du règlement sanitaire. Si l'intéressé se soumet, la procédure est terminée ; s'il résiste, il est convoqué devant la Commission sanitaire qui l'entend, procède contradictoirement à une visite sur place et, s'il ne s'exécute pas, un arrêté d'injonction le met en demeure. S'il ne se soumet pas à cet arrêté, il est poursuivi devant le tribunal de simple police qui autorise le maire à exécuter les travaux *d'office et aux frais du contrevenant*, sans préjudice de l'application des peines prévues à l'article 471, § 15 du Code pénal (2).

En cas *d'interdiction d'habitation*, s'il n'a pas été obéi à cette injonction, les intéressés sont passibles d'une amende de 1 à 500 francs et traduits devant le tribunal correctionnel

(1) Article 12 de la loi de 1902.

(2) Voir sur ce point un arrêt de la Cour de cassation du 17 juillet 1908, *Gazette des Tribunaux*, 22-23 juillet 1908, et le *Commentaire pratique de la loi de 1902*, par G. Jourdan, p. 12 et suiv.

qui autorise à faire expulser à leurs frais les occupants de l'immeuble.

Cette procédure paraît inattaquable. Il convient de signaler cependant quelques imperfections. Ainsi la loi prévoit l'exécution des travaux *par le propriétaire lui-même* et il l'y contraint par la menace d'une exécution d'office avec privilège sur les revenus de l'immeuble des articles 2102 et 2103 du Code civil.

Mais n'arrivera-t-il pas que le propriétaire sera, bien des fois, hors d'état de faire face à la dépense, alors surtout que la propriété sera de si peu de valeur (ce qui est le cas pour les habitations ouvrières), que le gage disparaîtra (1) (2) ?

B. — *Immeubles qui ne peuvent être améliorés.*

Ici la maison constitue un danger tel, qu'il importe de la faire disparaître, il s'agit par exemple d'une de ces maisons « maudites », (3) qui sont pour la tuberculose de véritables foyers. Aucune mesure d'assainissement ne serait capable de les améliorer.

L'article 18 de la loi de 1902 permet aux municipalités, lorsque l'insalubrité est le résultat de causes extérieures ou permanentes, ou lorsque les autres causes ne peuvent être détruites que par des travaux d'ensemble, d'exproprier les

(1) Et alors les maires, craignant d'engager des dépenses dont rien ne viendra indemniser la caisse communale, s'abstiendront le plus souvent.

(2) A Paris cependant il semblerait que cette disposition de la loi de 1902 soit suffisante, et dans cette ville les propriétaires consentent le plus souvent à faire les réparations prescrites (Sur 9.000 affaires suivies depuis la loi nouvelle, 35 seulement ont donné lieu à des recours). Mais il est loin d'en être ainsi dans la plupart des villes industrielles ou de moyenne importance.

(3) Comme les appelle M. Cheysson.

propriétés comprises dans le périmètre des travaux ; la procédure suivie est alors celle de la loi du 3 mai 1841, sauf certaines dérogations destinées à éviter la reconstruction sur place d'immeubles insalubres.

Cette disposition qui reproduit à peu près la loi de 1850, paraît un peu radicale et rigoureuse. En effet, une fois l'expropriation décidée par le maire ou le préfet, les conseils municipaux *ne peuvent* refuser de voter les crédits nécessaires pour réaliser les opérations. Aussi les rares maires, qui prenant leur rôle au sérieux, avaient demandé la disparition de certains immeubles, ont vu leur action paralysée par le mauvais vouloir de leurs assemblées communales.

De plus, l'expropriation coûte cher, et les améliorations qu'ils ont le droit d'imposer aux maisons défectueuses étant aux frais des propriétaires, les pouvoirs locaux seront tout naturellement tentés d'avoir plutôt recours à ce procédé.

Notre législation actuelle sur l'expropriation des logements insalubres constitue donc de véritables « primes à l'insalubrité », car un propriétaire aura toujours avantage à ne pas améliorer sa maison qui sera bientôt décrétée insalubre, et expropriée moyennant une indemnité bien supérieure à la valeur de l'immeuble, fixée généralement par un jury trop complaisant.

Enfin, cette loi est impuissante, dit M. le député Delory, si l'on veut faire une guerre sérieuse à ces maladies qui déciment l'humanité, à la terrible tuberculose en particulier. Le vrai remède consiste à prodiguer l'air et le soleil ; il faut permettre aux municipalités de nos grands centres industriels, de faire avec le moins de frais possible, de larges trouées dans ces quartiers malsains où pullule obligatoire-

ment la classe ouvrière, et qui sont les véritables foyers de ces maladies (1).

Proposition Siegfried. — A ces divers inconvénients que présente notre législation en matière d'expropriation, M. Jules Siegfried chercha à remédier par la proposition de loi qu'il déposa en 1904 devant la Chambre des députés et qui était inspirée de la loi anglaise de 1890.

Aux termes de cette proposition, si le Conseil municipal veut poursuivre l'expropriation d'un immeuble, d'un groupe insalubre d'immeubles, ou d'un quartier jugé insalubre, le maire provoquera une délibération tendant à réclamer l'expropriation *pour cause d'insalubrité publique* et fixant le périmètre d'assainissement (2).

Le préfet consultera la Commission sanitaire et prendra dans les trois mois, un arrêté portant déclaration d'insalubrité et autorisant le maire à poursuivre l'expropriation.

De plus (et c'est là un des points les plus intéressants), le jury ne devra pas allouer au propriétaire une indemnité supérieure à *la valeur vénale courante de l'immeuble, au moment de l'estimation et ne comprendra jamais d'indemnité pour le fait de dépossesion*. Il décidera par délibération distincte et motivée, avant toute fixation d'indemnité, si le revenu de l'immeuble ou des locaux est majoré par suite de l'entassement des habitants, si l'immeuble présente quelque cause d'insalubrité, enfin s'il est impropre à l'habitation. Ce seront là autant de causes de diminution de l'indemnité, qui dans le dernier cas ne représentera plus que la valeur du sol et des matériaux démolis.

(1) Rapport Alfred Fillassier, *Congrès international de l'assainissement de l'habitation*, Genève, 1906, p. 8.

(2) *Une loi nécessaire, L'insalubrité publique et la législation*, par Eugène Gautrez.

L'adoption de ces mesures contribuerait beaucoup à la disparition de ces foyers d'infection, et les communes, certaines de n'être pas victimes de chantage, n'hésiteraient pas à intervenir plus souvent (1).

Il semble d'ailleurs que ces idées recevront peut-être bientôt une application pratique, car dans sa circulaire aux préfets du 27 février 1907, M. le ministre du travail et de la prévoyance sociale tenait le langage suivant (2) : « Je suis disposé même à développer ce mouvement si nécessaire, en mettant à l'étude, d'accord avec le Comité permanent du conseil supérieur des habitations à bon marché, des dispositions législatives, qui sans toucher aux bases essentielles de notre législation sur les expropriations pour cause d'utilité publique, permettraient aux municipalités d'exproprier à leur *valeur légitime* ces maisons contaminées et contaminantes qui, à la faveur des errements actuels, apparaissent parfois pour tout un quartier comme une inexpugnable menace d'insalubrité redoutable. »

Nous aurons l'occasion d'y revenir en étudiant les modifications dont paraît susceptible ce projet de loi, dont le vote s'impose en présence des conditions d'hygiène déplorables des logements de beaucoup de nos villes.

SECTION III. — Jugement général de la loi de 1902 et réformes proposées.

Ce qu'il faut surtout critiquer dans notre loi sanitaire

(1) *Recueil des documents de la Prévoyance sociale*, Ministère du travail et de la prévoyance sociale, *op. cit.*, p. 41.

(2) Le troisième Congrès d'assainissement des habitations tenu à Paris (7-10 novembre 1909), a encore insisté sur la nécessité du vote d'une loi sur l'expropriation pour cause d'insalubrité analogue au projet Siegfried.

actuelle, c'est l'organisation des services chargés de l'appliquer.

Les pouvoirs délibérants ne manquent assurément pas. En haut au ministère, un Comité consultatif d'hygiène publique, puis dans chaque département, un Conseil d'hygiène, enfin dans toutes les villes de plus de 20.000 habitants, un Bureau d'hygiène chargé, sous l'autorité du maire, de l'application de la loi.

Cette organisation parfaite en apparence est fatalement réduite à l'impuissance.

D'une part, ces conseils dont les membres non rémunérés, se réunissent très irrégulièrement, n'ont aucun pouvoir de décision. Ils donnent seulement des avis que les agents d'exécution, le maire et le préfet sont toujours libres de suivre ou de ne pas suivre.

Au fond personne ne s'y trompe, c'est à la bonne volonté de ces deux fonctionnaires, le maire et à son défaut le préfet, qu'est remise l'application de toutes les mesures d'amélioration prévues par la loi en matière d'hygiène des maisons insalubres.

Or, n'est-ce pas beaucoup de soucis pour le maire qui, dans la plupart des villes, hier encore ignorait les premiers principes de l'hygiène ?

C'est lui qui, nous l'avons vu, doit seul constater le danger d'insalubrité et, l'ayant constaté, mettre en jeu tous les organes administratifs. Cela nous montre immédiatement l'inapplicabilité fréquente de beaucoup de ces dispositions.

Car d'une part, comment connaîtra-t-il tout d'abord l'existence et la situation défectueuse des immeubles insalubres ? Et, d'autre part, après s'être fait seul juge de son opportunité, son action ne sera-t-elle pas souvent paralysée

par sa situation de magistrat élu, qui, ne pouvant agir à l'égard de tous (les uns étant des électeurs influents), sera souvent conduit à ne rien faire à l'égard des autres, dans la crainte de faire trop ou de se le voir reprocher (1).

Ce n'est pas une critique, mais c'est une considération dont il faut tenir compte, toutes les fois qu'on met aux mains d'un administrateur élu des pouvoirs nouveaux.

Ce pouvoir d'initiative qu'on a donné au maire est assez délicat à manier et le plus souvent il n'agira pas.

Assurément le préfet peut se substituer au maire négligent, mais il est placé trop loin pour connaître tous les cas contraires à l'hygiène.

Réformes proposées. — Pour que les maires puissent remplir complètement le rôle qui leur est assigné en matière d'hygiène, il faut en premier lieu, développer ce service d'information encore si rudimentaire, à l'aide de deux institutions qui dérivent de la loi elle-même, mais qui sont trop peu connues, encore aujourd'hui ; nous voulons parler des *Bureaux d'hygiène* et des *Casiers sanitaires*, et placer ensuite auprès d'eux, mais indépendants d'eux, des représentants du pouvoir central qui les pousseront à appliquer la loi. Ce seront les *inspecteurs sanitaires* (2).

1° Bureaux d'hygiène.

Ils ont été créés par la loi de 1902 qui les définit ainsi : « un service municipal chargé, sous l'autorité du maire, de l'application des dispositions de la présente loi ».

Ils devaient, d'après le législateur, contribuer à l'ap-

(1) Emile Duclaux, *L'hygiène sociale*, Paris, F. Alcan ; Juillerat et Bonnier, *L'habitation et la tuberculose*.

(2) *Revue politique et parlementaire* du 10 mars 1907.

plication de la loi en signalant les immeubles insalubres aux commissions sanitaires pour y faire exécuter les travaux nécessaires, lorsqu'ils sont susceptibles d'assainissement, mais aussi pour les indiquer dans la mesure du possible, au public qui serait susceptible de s'y établir, lorsque surtout le défaut de ressources empêchera de procéder à une démolition qui serait indispensable.

Or, jusqu'à présent, si les conseils d'hygiène ont été créés, ainsi le voulait la loi, il serait bien difficile de rendre compte des résultats auxquels ils sont arrivés.

2° *Casiers sanitaires.*

Il faut encore compléter notre service d'information, par la création de *casiers sanitaires* des maisons dans toutes les villes où il existe des bureaux d'hygiène.

Avant de partir en guerre contre les logements insalubres, il importe de connaître d'une façon certaine chacune de ces causes d'insalubrité, de savoir sur quelle maladie cette cause a une répercussion immédiate, afin de proportionner le remède au mal qu'il s'agit de combattre.

Pour arriver à ce résultat, il n'existe qu'un moyen, c'est l'observation directe. Afin d'éviter toute conclusion hâtive, il est nécessaire de rechercher dans quelles maisons d'une ville telle ou telle maladie sévit d'une façon intense et continue pendant une longue suite d'années, et s'il n'existe pas dans ces maisons ou dans une ou plusieurs de leurs parties, un caractère permanent, une constante qui donnera l'explication de leur nocivité spéciale.

Pour obtenir les données nécessaires à ces recherches, il faut établir une statistique aussi précise que possible des maisons et cette statistique doit être tenue à jour. Il faut que chaque maison puisse être suivie pendant une longue suite d'années, il faut qu'il soit possible de comparer sans cesse

l'état sanitaire de chaque maison avec les modifications qu'elle a subies. Il faut en somme, que chaque maison ait en quelque sorte son journal quotidien qui relate à la fois les décès et les maladies qui frappent les habitants, et les transformations que subit la maison elle-même (1) : ce sera *le casier sanitaire*.

Cette institution qui existe depuis assez longtemps à l'étranger dans plusieurs villes et notamment Bruxelles, Berlin et Moscou n'a pas eu encore beaucoup de succès en France.

La première application en a été faite par M. Jules Siegfried au Havre et M. Paul Juillerat l'a créée à Paris en 1894 (2).

La loi de 1902 ne parle pas des casiers sanitaires, leur création est donc facultative. Cependant les services qu'ils sont appelés à rendre devraient les faire adopter. D'ailleurs M. le Ministre de l'intérieur, frappé de l'importance des ser-

(1) Rapport de MM. P. Juillerat et A. Fillassier au XIV^e Congrès international d'hygiène et de démographie, Berlin, 1907. *La statistique sanitaire des maisons et le Casier sanitaire des maisons de Paris. Bulletin de la Société française des habitations à bon marché*, 1908, p. 111.

(2) P. Juillerat, *Une institution nécessaire. Le casier sanitaire des maisons*. — M. Juillerat est parvenu à dresser le casier sanitaire de tous les immeubles de la capitale en six ans et ses observations sur les causes d'insalubrité sont particulièrement intéressantes.

Ainsi une enquête sur l'influence du logement sur la propagation de la tuberculose a donné les résultats suivants : 20.467 logements formés de 43.621 pièces habitées par 47.130 personnes (soit 1,08 par pièce, ce qui n'a rien d'excessif), supportent une mortalité de 7 pour 1.000 habitants par la tuberculose. Cela s'explique par ce fait que l'enquête a relevé 3.616 chambres sans air, ni lumière, et 63 cours de dimensions insuffisantes (1903).

Cela démontre mieux que toute autre explication que les deux éléments morbidité et mortalité ont une cause commune qui est la maison même.

vices rendus par le casier sanitaire de Paris, dans les enquêtes de 1905 et de 1906, a recommandé à toutes les municipalités de créer un service analogue par une circulaire du 23 mars 1906 (1) (2).

Les applications pratiques du casier sanitaire sont de deux catégories : l'administration sanitaire y trouvera d'une part tous les renseignements nécessaires pour agir en vue d'assainir les logements insalubres, et d'autre part il est appelé à produire les résultats les plus heureux pour les particuliers. Malheureusement nous nous trouvons ici en présence d'une grande difficulté, à savoir la lutte entre les intérêts des propriétaires et des locataires.

Le but à atteindre est de signaler aux individus à la recherche de logements, quels sont les immeubles susceptibles de nuire à leur santé, à raison de leur insalubrité. Le casier sanitaire remplirait ce but, en faisant connaître aux intéressés qui pourraient le consulter à la mairie, l'état sanitaire de l'habitation qu'ils ont l'intention de louer.

La loi actuelle semble ici vouloir protéger à outrance le propriétaire, car s'il existe un casier sanitaire, l'administration ne peut le communiquer sans tomber sous le coup de l'article 1382 du Code civil, qui déclare que celui qui a causé un préjudice est tenu de le réparer. Or, ce serait porter un préjudice réel à un propriétaire, qui pourrait s'en prévaloir, que de signaler au public l'état d'insalubrité dans

(1) Quelques autres villes possèdent des casiers sanitaires. Saint-Etienne, 1883, Amiens, 1884, Nice, 1887, Nancy et Orléans, 1902. A Lyon cette institution très utile reste encore à créer.

(2) M. Juillerat demandait au Congrès international d'hygiène de Berlin de poursuivre dans tous les pays l'établissement de casiers sanitaires des maisons en prenant pour base le casier sanitaire de Paris. *Revue philanthropique*, 15 juin 1909.

lequel se trouve sa maison (1). Et cependant, ce serait bien là le vrai moyen de faire exécuter aux propriétaires les travaux d'assainissement de leurs immeubles et de porter remède à l'insalubrité (2).

Aujourd'hui les *propriétaires seuls* peuvent prendre connaissance du casier sanitaire et se rendre compte d'une situation qu'eux-mêmes ignorent souvent. Certains le feront et, après s'être rendu compte de l'état sanitaire de leurs immeubles, y opéreront les travaux nécessaires d'assainissement. Mais combien d'autres mettront intentionnellement de la négligence ! C'est contre eux qu'il y aura lieu d'agir, ce sont leurs immeubles maudits qu'il faut éviter et, puisque nous ne pouvons les connaître directement, il faut que les propriétaires de maisons salubres signalent les garanties qu'elles présentent pour la bonne santé de leurs occupants, par deux procédés qu'on a proposés comme corollaires de l'institution du casier sanitaire, le *certificat de salubrité et la plaque sanitaire*.

Le *certificat de salubrité* est une sorte d'extrait du casier sanitaire, délivré aux propriétaires qui en font la demande, et susceptible d'être présenté par eux à tout venant. Le public pourrait être prévenu de l'existence de ce certificat et l'exiger des propriétaires (3).

(1) « On y meurt, dit M. Brouardel, mais actuellement le droit de propriété est jugé supérieur à celui de la vie humaine. »

(2) Prévoyant le cas où des propriétaires se trouveraient dans l'impossibilité momentanée de faire exécuter les travaux nécessaires, on a proposé la création d'une *Caisse* qui ferait des avances aux propriétaires et leur permettrait de se libérer par annuités. Cette institution n'aurait que des avantages soit pour les propriétaires, soit pour les municipalités.

(3) Il ne faut pas confondre ce *certificat de salubrité facultatif*, avec le *certificat de salubrité* exigé obligatoirement par la loi de 1906 pour les habitations ouvrières neuves.

Le second procédé proposé par M. André Lefèvre, consisterait à créer une *plaque sanitaire* apposée sur l'immeuble lui-même à l'extérieur et bien en vue (1).

3^e Inspection des logements.

Il faut enfin, pour remédier aux inconvénients que peut entraîner la mise à exécution d'une loi souvent gênante par des autorités élues, créer un service d'inspection régulièrement organisé.

A l'heure actuelle l'inspection départementale est facultative seulement, c'est-à-dire que le préfet peut, s'il le croit nécessaire, et après délibération du Conseil général réglementant les détails du budget, créer un service d'inspection. En fait elle n'existe pas.

C'est vers l'inspection obligatoire que doivent porter les réformes, car, comme on l'a dit fort justement, « l'inspection est la vie des lois sanitaires » et « tant vaut l'inspection tant vaut la loi sociale » (2).

A l'étranger, nous trouvons de nombreux services d'inspection très bien organisés. En Angleterre, l'inspection fonctionne régulièrement et le projet de loi de 1909 tend à élargir ses pouvoirs. Il en est de même aux Etats-Unis (3). En Allemagne nous trouvons partout des règlements sur l'inspection de l'habitation, notamment en Saxe, dans le pays de Bade. Une loi prussienne de 1904, publiée au *Moniteur de l'Empire*, organise l'inspection officielle des logements, et dans chaque ville de plus de 100.000 habitants,

(1) François Rognes, *Les logements insalubres. La loi de 1902. Le casier sanitaire des maisons*. Thèse de la Faculté de médecine de Toulouse, 1906 ; A. Le Borgne, *Notions générales sur la législation sur les logements insalubres en France*. Thèse Rennes, 1908.

(2) Turot et Bellamy; *op. cit.*, p. 68.

(3) Soerens, *Police des logements et inspection sanitaire des habitations*, Rapport au Congrès de Liège, 1905.

un *Office de logements* (1) qui rend les plus grands services (2).

En Hollande l'inspection a été créée par une loi de 1901.

Ainsi, on reconnaît unanimement que la création d'inspecteurs est non seulement utile mais indispensable.

Au Congrès international d'assainissement des logements insalubres tenu à Genève en 1904, on a émis, en ce sens, les deux vœux suivants, tendant à ce :

a) Qu'il soit institué un service de surveillance dans les villes, facilité par la création de *casiers sanitaires* et de *cartes sanitaires*.

b) Que l'exécution des lois d'hygiène soit confiée à des fonctionnaires sanitaires relevant d'une administration autonome (3).

Les inspecteurs ainsi créés, seraient chargés de dénoncer aux autorités administratives, tous les cas d'insalubrité et de provoquer l'application des mesures propres à y remédier, par des décisions auxquelles les maires devraient prendre des arrêtés conformes. Ils seraient ainsi d'un grand secours dans les petites communes où les maires manquent d'indépendance et de connaissances.

Le texte primitif de la loi de 1902 voté par la Chambre, comportait la création de ces inspecteurs et il était dit : « qu'ils pouvaient, ainsi que l'indiquait l'article 3 du projet présenté à la Chambre par M. Langlet, agir en même temps

(1) Lévry-Dorville et A. Fillassier, *L'Office municipal de l'habitation à Stuttgart et à Cologne*, dans *l'Hygiène générale et appliquée*, numéro d'octobre 1906.

(2) On vient même de créer un corps d'inspectrices des logements dans la Hesse à Worms et à Orthofen, *Soziale Praxis*, 15 novembre 1907, p. 246.

(3) *De la protection de la santé publique*. Article du docteur Emile Barthés paru dans la *Revue philanthropique* du 15 décembre 1908.

que l'autorité municipale et saisir eux-mêmes la Commission sanitaire des causes d'insalubrité.

Malgré ces avantages on rejeta l'inspection obligatoire au vote du Sénat, en s'appuyant sur les deux motifs suivants : 1^o la création d'un service d'inspection coûterait trop cher. A cette objection on peut répondre que la dépense n'est pas si forte qu'on le fait valoir et M. Cornil, rapporteur de la loi (1), ainsi que M. le Docteur Martin, estiment que la dépense ne dépasserait pas 5.000 francs par département (2).

2^o On se demandait en second lieu, si les inspecteurs ne porteraient pas atteinte aux assemblées communales en accaparant ainsi une partie des fonctions qui leur incombent.

A cela M. Turot répond, « que des besoins nouveaux appellent des organes nouveaux, et il n'est pas inexact de dire, que l'hygiène publique est un besoin nouveau. Ce n'est que depuis peu d'années qu'on se rend compte qu'on peut économiser bien des vies, en se conformant aux règles qu'elles édictent ; or l'application de ces règles nécessite des compétences spéciales, qu'on ne peut rencontrer dans des assemblées élues pour d'autres objets. »

Incompétence, négligence ou mauvais vouloir des agents d'exécution, voilà à quoi remédiera un service d'inspection bien organisé.

Mais comme l'a soutenu avec justesse M. Turot, il semble qu'en n'organisant pas de service d'inspection et en confiant aux maires ou aux préfets le soin de faire améliorer les habitations insalubres, le législateur a voulu donner aux hygiénistes une satisfaction toute platonique, en sau-

(1) Gayet, *op. cit.*, p. 154 ; Le Borgne, *op. cit.*, p. 135.

(2) Ils croient qu'il suffirait de créer tout au plus 15 fonctionnaires.

vegardant jalousement le *jus abutendi* du droit de propriété (1).

Et cependant le contrat de location est un contrat bilatéral, où bien souvent les parties n'ont pas des droits égaux.

L'ouvrier, et d'une manière générale, tout individu qui dépend et vit de son travail, se trouve vis-à-vis du propriétaire dans la même situation où il se trouve vis-à-vis de son patron. Il ne traite pas d'égal à égal. La condition essentielle pour lui est de se loger à bon marché. Or, d'une part, si les pièces qu'il désire habiter doivent, pour être salubres, être réparées, cela augmentera le prix de la location. Et d'autre part, on est obligé d'avoir pour lui des ménagements dans le cas, trop fréquent hélas, où il doit retarder le paiement de son loyer. Le propriétaire a donc tous les avantages.

Et cependant, comme le fait remarquer M. Juillerat, le propriétaire qui loue une maison est un véritable commerçant : « En échange du loyer qu'il perçoit, il doit au consommateur un logement, c'est-à-dire un local où il puisse vivre sans danger lui et les siens. L'analogie, ou plutôt l'identité, est absolue (2). »

Pourquoi les pénalités ne seraient-elles pas les mêmes pour les logements insalubres, que pour des aliments falsifiés ou des denrées malsaines ?

Enfin, si l'on songe à l'ignorance effrayante où vit la masse ouvrière, les fléaux qui la déciment et l'indifférence générale que marque l'opinion publique vis-à-vis des questions d'hygiène, on imaginera facilement ce que pourront

(1) H. Turot et H. Bellamy, *op. cit.*, p. 70.

(2) Paul Juillerat, *Le casier sanitaire des maisons. La tuberculose à Paris en 1905*, cité par M. Turot.

peser dans la balance, des considérations d'hygiène et de salubrité, si nécessaires au développement physique et moral de la famille.

Quels remèdes peut-on apporter à cette situation critique du logement insalubre ?

Il faut absolument une action énergique des pouvoirs publics, soit auprès des propriétaires d'immeubles, soit directement. Nous venons de le voir, l'opinion publique se désintéresse à peu près complètement des questions d'hygiène, aussi ne peut-on pas procéder à une application rapide et brutale de la loi. Mais de là à garder une prudence qui va jusqu'à la non-application de la loi, il y a des différences, et pour empêcher la négligence des agents d'exécution actuels, il faudrait nommer des inspecteurs ou faire contrôler ces derniers.

On a proposé encore d'autres remèdes et notamment une intervention active des *groupements professionnels ou de secours*, qui sont si nombreux aujourd'hui et qui ont acquis une si grande importance à l'heure actuelle.

Chaque groupement syndicaliste ou chaque société de secours mutuels (et il y en a de très importantes), devrait instituer une *Commission des logements*, chargée d'intervenir auprès des propriétaires et de prêter son appui efficace à tous les syndiqués, toutes les fois qu'il s'agirait d'obtenir une satisfaction légitime et bienfaisante.

D'autre part il se constitue à l'heure actuelle des *Sociétés d'hygiène et de prévoyance sociale*, ayant pour but de faire obtenir à l'ouvrier des logements à bon marché propres et salubres. Il existe ainsi en Angleterre, une association pour visiter et faire assainir les logements. Ces sociétés peuvent faire beaucoup, mais il en existe trop peu.

Dans tous les cas, il est une des faces de ce problème du

logement salubre que nous avons déjà eu l'occasion de signaler et à laquelle l'administration doit remédier le plus vite possible, nous voulons parler de l'ignorance dans laquelle se trouve la population des moindres préceptes de l'hygiène.

De même que la nation a vis-à-vis de ses malades des devoirs d'assistance qui l'obligent à en limiter le nombre, de même elle a le devoir de veiller sur ceux qui, par ignorance, faiblesse ou impuissance, compromettent ou laissent compromettre leur avenir ou celui de leurs enfants.

Et comme on l'a dit, le meilleur gardien qu'on puisse donner à l'homme, c'est lui-même. Aussi l'administration doit-elle intervenir sous forme de mesures préventives consistant à instruire chacun sur les risques qu'il court et les précautions qu'il doit prendre. Il faut faire en un mot l'éducation hygiénique du peuple.

Cette éducation doit se commencer à l'école primaire, par des cours d'hygiène (tableaux expressifs), des cours ménagers pour les petites filles comme cela existe en Danemark (1).

Elle se continuera à la caserne, où depuis quelques années déjà on cherche à appliquer et à enseigner l'hygiène dans la mesure du possible.

Enfin on devra s'adresser au grand public par des conférences, des brochures qui lui feront connaître les dangers auxquels il peut échapper par des soins de propreté.

Assurément il y a beaucoup à faire, mais le mouvement

(1) En Danemark on ne se contente pas de faire des cours. On habitue pratiquement les enfants à la propreté en leur donnant à l'école même tous les soins de propreté dans des bains-douches très bien organisés.

guidé par les pouvoirs publics et aidé par les nombreuses sociétés d'assistance et de prévoyance, arrivera vite à améliorer d'une façon notable la condition du logement ouvrier, en portant remède à ce mal si ignoré jusqu'à ces dernières années, à l'insalubrité du logement.

CHAPITRE IV

L'INTERVENTION DES MUNICIPALITÉS DANS LA LÉGISLATION
FRANÇAISE ACTUELLE. — LE PROBLÈME DE L'ACTION DIRECTE.

Il ne suffit pas de supprimer les maisons insalubres et d'interdire à l'habitation les locaux qui ne peuvent être assainis, il faut encore se préoccuper de loger les habitants expulsés et de fournir de nouvelles constructions afin de remédier au surpeuplement. C'est cette deuxième phase du problème de l'habitation que nous allons étudier.

En Angleterre, comme nous nous sommes plu à le montrer, la même loi qui règle l'hygiène publique régit en même temps la question de l'habitation économique. Il n'en est pas de même en France, et notre législation des habitations à bon marché se trouve contenue dans des lois bien distinctes, nous dirions presque, trop séparées de celles sur l'hygiène : nous avons la loi fondamentale du 12 avril 1906 complétée récemment par celles du 10 avril 1908 sur la petite propriété et du 12 juillet 1909 sur la constitution d'un bien de famille insaisissable.

Nous nous attacherons spécialement à l'étude de la première de ces lois qui indique les modes d'intervention des municipalités et nous ne ferons que parcourir les dispositions des autres qui pourraient être combinées avec celles de la loi 1906.

SECTION I. — La législation actuelle en matière d'habitations à bon marché.

§ 1. — Historique de l'intervention des pouvoirs publics en matière d'habitation.

En dépit des efforts de l'initiative privée, la construction économique ne put faire pendant longtemps beaucoup de progrès en France, car elle obtint malheureusement trop tard l'appui permanent des pouvoirs publics. L'exposition de 1889 fit découvrir cette grave lacune, et la création de la *Société française des habitations à bon marché* donna le signal d'une sollicitude plus attentive, d'une action plus vigoureuse de leur part.

Le programme de la Société française exigeait le concours des pouvoirs publics et insistait beaucoup sur une intervention légale pour son accomplissement. Un rapport de M. Fleury-Ravarin, secrétaire général de la Société française, servit à l'élaboration d'une proposition de loi dont M. Jules Siegfried prit l'initiative à la Chambre des députés le 5 mars 1892, en s'inspirant tout à la fois des délibérations du Congrès de 1889 et de la législation belge (1).

Successivement, le Conseil supérieur du travail, la Chambre et le Sénat discutèrent le projet qui fut promulgué le 30 novembre 1894. Les deux rapporteurs à la Chambre et au Sénat étaient M. Jules Siegfried et M. Diancourt.

Parmi les avantages fiscaux proposés par M. Jules Siegfried dans sa proposition primitive, l'exonération de la contribution foncière, de la contribution des portes et fe-

(1) P. Strauss et Ch. Baulez, *Les habitations à bon marché. Commentaire juridique et pratique de la loi du 12 avril 1906*, p. 14.

nêtres et de la taxe des biens de main-morte, était prévue pour une durée de 12 ans.

En ses diverses étapes la proposition de M. Siegfried subit malheureusement de nombreux et grands remaniements, tant pour les exonérations fiscales que pour les facilités de prêts aux sociétés (1). On craignait toujours d'aller trop loin, et c'est dans une mesure bien restreinte pour la rendre efficace qu'on admit l'intervention des pouvoirs publics.

Quant à l'intervention des communes qui avait produit d'excellents résultats en Angleterre, en Italie et en Allemagne, elle n'était pas admise et on contestait à ces dernières le droit de s'intéresser d'une manière quelconque, au développement des habitations ouvrières salubres.

En effet, le Conseil d'Etat déniait absolument aux communes le droit de coopérer même pécuniairement à l'œuvre des habitations.

Et cependant, on trouve deux exemples d'intervention des municipalités sous forme de garantie d'intérêt, il convient d'ajouter que les autorités supérieures n'ayant élevé aucune objection contre les délibérations de ces deux municipalités, le Conseil d'Etat n'eut pas à intervenir.

Le 14 juillet 1865, le conseil municipal de Lille avait décidé d'accorder une garantie de 5 0/0 d'intérêt au profit de la Compagnie immobilière de cette ville, qui avait pour objet notamment, de construire des maisons destinées à servir de logements à la population ouvrière, de les louer et de les vendre au prix de revient (2).

De même, le conseil municipal du Havre avait adopté le

(1) On réduisit à cinq ans le délai des exonérations fiscales.

(2) H. Lang, *De l'intervention des départements et des communes en matière d'habitations à bon marché*, p. 35.

16 décembre 1885, la délibération suivante sur le rapport de la Commission des finances :

« Le conseil municipal du Havre, désirant favoriser la construction de logements à bon marché,

« Décide que la ville garantira à une société immobilière fondée pour une durée de 20 ans, et dont les statuts leur auront été préalablement soumis, un intérêt pendant la dite période, sur les sommes employées, jusqu'à concurrence d'un capital de 500.000 francs, à la création d'habitations économiques d'un prix variant de 4.000 à 8.000 francs

« Une délibération ultérieure déterminera, de concert avec ladite société, les conditions concernant la salubrité de ces habitations, le taux des locations par rapport au prix de revient, et enfin la faculté pour les occupants de devenir propriétaires de ces immeubles au moyen de versements successifs. »

Le Congrès international des habitations à bon marché, tenu à Paris en 1900, proclama pour la première fois le rôle décisif et important que les pouvoirs publics et spécialement les municipalités ont à jouer, en adoptant la résolution suivante (1) :

« Les pouvoirs publics ont un rôle exact et considérable à remplir dans le mouvement des habitations populaires.

« 1^o Ayant la responsabilité de la salubrité générale, ils puisent dans cet ordre d'obligations les droits qui y correspondent.

« 2^o Au regard de leurs agents, ils ont qualité comme patrons ou entrepreneurs, pour leur procurer des habitations satisfaisant à certaines exigences, et pour leur faciliter l'accession à la propriété de la maison de famille.

(1) Strauss et Baulez, *op. cit.*, p. 129.

« 3° En vertu de leur fonction générale d'activer l'évolution naturelle vers le progrès, ils peuvent promouvoir et soutenir les tentatives de l'association et de l'individu par un concours à modes variés, notamment :

« Par des atténuations fiscales, soit permanentes, soit temporaires, portant soit sur les impôts nationaux, soit sur les taxes locales, ces atténuations devant être assez sensibles pour être efficaces ;

« Par des subventions promotrices ou auxiliatrices, soit aux groupements qui propagent la réforme, soit aux sociétés qui la réalisent, subventions qui peuvent être soit en argent, soit en nature ;

« Par la suppression des obstacles qui entravent les agents d'amélioration dans l'obtention des capitaux peu onéreux, par exemple en ouvrant des facilités de crédit, ou d'assurance auprès d'établissements publics ou d'utilité publique, qui possèdent des patrimoines propres, et comme emploi de ces patrimoines ;

« Par des facilités latérales de nature à seconder le mouvement, par exemple par le développement de moyens économiques de circulation urbaine rapides qui permettent aux familles les plus humbles de loger à la périphérie des villes, sans perte sensible de temps pour se rendre sur le lieu du travail ;

« En même temps, par une collaboration aux entreprises d'amélioration, soit par voie de prêts remboursables, soit par souscriptions d'actions de sociétés, pourvu que ce mode soit limité et soumis à des conditions circonspectes.

« Ces diverses formes de concours, comme les formes nouvelles qu'il pourrait revêtir, devant toujours être établies par des lois égales pour tous, et venir en aide à l'initiative privée sans se substituer à elle, et sans faire des pou-

voirs publics les concurrents privilégiés à l'action libre. »

Malheureusement ces idées ne devaient pas être mises en pratique, et l'administration se montra encore longtemps intransigeante.

Pendant le cours de l'année 1901, le Comité des habitations à bon marché de la Seine avait formé le projet de constituer une société anonyme répondant aux exigences de la loi de 1894 et ayant pour objet la construction de maisons ouvrières dans le département de la Seine (1).

Pour trouver les fonds nécessaires, on s'était adressé au conseil municipal de Paris déjà favorable à ces projets, pour que la ville garantît un intérêt minimum de 3 0/0 aux porteurs d'obligations. Restait à savoir si la loi de 1894 permettait aux communes ce concours financier demandé au conseil municipal de la ville de Paris.

A ce sujet, M. Paul Strauss écrivit une longue lettre au ministre de l'intérieur, dans laquelle il exposait la difficulté du problème de l'habitation salubre à bon marché ainsi que l'urgence de sa solution. A l'aide de nombreux documents de droit comparé et de statistiques, il montrait les différentes solutions adoptées par les pays étrangers dans l'intervention des pouvoirs publics et des municipalités, spécialement en Angleterre, en Allemagne, et demandait une action efficace du gouvernement en ce sens :

« Ces exemples (des pays étrangers), disait-il, montrent que la question de l'intervention des autorités locales et particulièrement des municipalités est *résolue en fait* et les délibérations du Congrès de Paris sont à cet égard décisives. Il est vrai que, par un scrupule très compréhensible dans l'étude de cette délicate matière, le Congrès n'a pas

(1) La société devait être fondée au capital de 1 million et émettre pour 10 millions d'obligations.

voulu statuer sur le principe de la *construction directe* par les municipalités, réservant ce soin à un prochain Congrès...

« Rien ne s'opposerait donc à ce que la proposition du Comité des habitations à bon marché de la Seine fût mise à exécution. Malheureusement, il nous faut compter en France avec une doctrine mal définie, qui ne se trouve écrite dans aucune loi, et qui a interdit maintes fois aux communes de réaliser des réformes désirables ; *on pourrait l'appeler la doctrine des fonctions naturelles et des compétences normales de l'Etat et de la commune*. Cette doctrine qui ne paraît découler d'aucun article de nos codes, serait au contraire formellement condamnée par les articles 143, § 2, et 147, § 2, de la loi du 5 avril 1884, qui refusent à l'autorité chargée du règlement des budgets communaux, le droit de supprimer ou de réduire dans certains cas, les crédits votés par les conseils municipaux : dans les espèces auxquelles ils s'appliquent, ces articles proclament en effet le droit pour les communes de faire les dépenses qu'elles jugent à propos ;... qu'il suffise de démontrer que la proposition du Comité peut très bien s'accorder avec la doctrine des compétences (1). »

La réponse du ministre de l'intérieur se fit longtemps attendre et rejeta la demande de M. Strauss relative à l'intervention du conseil municipal de la ville de Paris. Voici les principaux motifs de ce refus :

« ... Les départements et les communes peuvent, conformément à l'article 2 de la loi du 30 novembre 1894, allouer des subventions aux Comités des habitations à bon marché. Mais, à mon sens, là se borne leur intervention légitime en pareille matière, et il ne semble pas qu'en l'état actuel de

(1) Lettre du 9 novembre 1901 de M. P. Strauss à M. le ministre de l'intérieur, Strauss et Baulez, *op. cit.*, p. 133.

la législation, ces collectivités puissent être autorisées, soit à pourvoir directement à la construction de maisons à bon marché, soit à garantir les obligations souscrites pour cet objet par des sociétés privées.

.... « Si donc leur concours paraissait nécessaire au développement de l'œuvre, il devrait être spécialement prévu et autorisé par de nouvelles dispositions législatives. . J'ajouterai que si vous jugez à propos de mettre la question à l'étude ou d'instituer une commission à cet effet, mon administration serait toute disposée à prendre part, au besoin, aux travaux de cette commission (1). »

La bonne volonté du conseil municipal de Paris se trouva ainsi paralysée. Il en fut de même du projet d'emprunt de 50 millions en vue d'améliorer les habitations ouvrières, décidé dans la séance du 6 novembre 1905, qui fut rejeté par le ministre.

Il fallait donc modifier la législation existante. Cela fut confié à une commission extraparlamentaire formée par les soins des ministres du commerce et de l'intérieur ; celle-ci élaborait une nouvelle rédaction de l'article 6 de la loi de 1894 qui est passée presque sans modification dans la nouvelle loi.

§ 2. — De l'intervention des communes d'après la loi de 1906.

L'intervention des communes, qui est assurément une des innovations les plus intéressantes de la loi de 1906, est réglementée par l'article 6 de la présente loi qui s'exprime en ces termes (2) :

(1) Lettre de M. le ministre de l'intérieur à M. le ministre du commerce et de l'industrie du 8 juillet 1902. — Strauss et Baulez, *op. cit.*, p. 137.

(2) Loi du 12 avril 1906, *Journal officiel* du 15 avril 1906.

ART. 6. — « Les communes et les départements peuvent employer leurs ressources, en prêts, en obligations, ou, dans les conditions ci-dessus spécifiées en actions, sous réserve :

« 1° Que les maisons ne puissent être aliénées au-dessus du prix de revient, ni louées à des prix inférieurs à quatre pour cent (4 0/0) de ce prix ; ce revenu sera considéré comme un revenu net de toutes charges et notamment de l'amortissement en 30 années pour les maisons individuelles et en 60 années pour les maisons collectives.

« 2° Que ces emplois de fonds soient préalablement approuvés par décision du ministère du commerce, de l'industrie et du travail, après avis du Comité permanent du conseil supérieur des habitations à bon marché, aux délibérations duquel participera, pour ces affaires, le directeur de l'administration départementale et communale au ministère de l'intérieur.

« ... Les communes et les départements peuvent faire apport aux sociétés sus-visées de terrains ou de constructions, pourvu que la valeur attribuée à ces apports ne soit pas inférieure à leur valeur réelle établie par expertise (§ 3).

« Ils peuvent de même :

« 1° Céder de gré à gré aux sociétés sus-visées des terrains ou constructions sans que le prix de cession puisse être inférieur à la moitié de leur valeur réelle établie par expertise ;

« 2° Garantir, jusqu'à concurrence de 3 0/0 au maximum, le dividende des actions ou l'intérêt des obligations des dites sociétés pendant 10 années au plus à compter de leur constitution » (§ 4).

Ces articles de la loi de 1906 (1) sont expliqués et inter-

(1) Remarquons que l'intervention des départements dont il se

prêtés par une circulaire ministérielle du 27 février 1907 aux préfets (1).

Nous nous servirons de cette circulaire pour expliquer brièvement les principaux points de la loi, et nous étudierons dans un chapitre suivant l'usage pratique que l'on peut faire de ces dispositions.

L'intervention des municipalités peut prendre les diverses formes suivantes :

A. — *Prêts à des sociétés de constructions ou de crédit ou acquisitions d'obligations de ces sociétés. — Souscriptions d'actions.*

La loi exige les garanties suivantes :

« 1° Que les maisons des sociétés d'habitations à bon marché qui bénéficient de l'intervention des départements ou des communes ne puissent être aliénées au-dessous du prix de revient, ni louées à des prix inférieurs à 4 0/0 de ce prix. Cette garantie est exigée dans le but « de ne pas faire aux autres propriétés une concurrence excessive ». Ce revenu doit en outre être considéré comme un revenu net de toutes charges et notamment de l'amortissement en 30 années pour les maisons individuelles et 60 années pour les maisons collectives.

2° « Que les actions souscrites soient entièrement libérées et ne puissent dépasser les deux tiers du capital social. »

Comme l'explique la circulaire ministérielle, l'intention manifeste du législateur a été d'empêcher ainsi les commu-

parlé dans ce même article 6 n'a qu'un intérêt très secondaire, le rôle principal en cette matière appartient aux communes qui ont un intérêt plus direct à ce que leurs ressortissants soient logés dans de bonnes conditions d'hygiène et qui d'autre part connaissent mieux les besoins.

(1) Documents de la Prévoyance sociale, *Législation des habitations à bon marché*, p. 33.

nes de se substituer aux initiatives privées et de leur laisser comme garantie, l'intérêt même de ces initiatives à assurer une bonne gestion.

Comment calculer les deux tiers du capital social, si les communes concourent simultanément avec des bureaux de bienfaisance ou hospices à une souscription d'actions ? « S'ils concourent simultanément ou successivement, dit la circulaire, à une souscription d'actions, la souscription de chacun d'eux ne saurait avec les souscriptions similaires dépasser au total les deux tiers du capital social... J'estime donc, d'accord avec le département de l'intérieur, qu'il faut entendre le texte de l'article 6 de la façon suivante :

Le *total* des actions souscrites par les départements, communes ou établissements de bienfaisance ne peut dépasser les deux tiers du capital social (1).

3° « Que ces divers emplois de fonds soient préalablement approuvés par décision du ministre du travail et de la prévoyance sociale, après avis du Comité permanent du conseil supérieur des habitations à bon marché, aux délibérations duquel participera pour ces affaires, le directeur de l'administration départementale et communale au ministère de l'intérieur. »

B. — *Apports de terrains ou de constructions aux sociétés d'habitations à bon marché sous les deux réserves suivantes :*

1° Que ces apports ne soient effectués que pour une valeur au moins égale à leur valeur réelle établie par expertise ;

2° Qu'ils soient approuvés dans les mêmes conditions et

(1) Circulaire ministérielle du 27 février 1907 aux préfets, IV, Concours financier des départements et des communes. A, § 2. *Documents de la Prévoyance sociale*, p. 38.

sous les mêmes garanties que celles exigées pour la souscription des actions.

Ces souscriptions d'actions d'apport sont soumises aux mêmes restrictions que les souscriptions d'actions de numéraire, c'est-à-dire qu'elles ne pourraient notamment dépasser les deux tiers du capital social.

C. — *Cession de terrains ou de constructions.* — Ces cessions pourront être faites de gré à gré, à la condition que le prix de cession ne soit pas inférieur à la moitié de la valeur réelle établie par expertise.

D. — *Garantie d'un dividende ou d'un intérêt de 3 0/0* au maximum aux actionnaires ou aux obligataires desdites sociétés ; cette garantie ne peut d'ailleurs s'appliquer, qu'aux dividendes ou intérêts qu'on pourra servir pendant les dix années qui suivront la constitution de chaque société, uniquement pour faciliter les débuts de son fonctionnement.

La circulaire ministérielle ajoute sur ce point : « Cette modalité d'encouragement vous apparaîtra sans doute avec tous ses avantages, pour les communes qui voudraient tenter une première expérience limitée d'intervention. Par des sacrifices relativement peu importants, et dont il est en tous cas facile de mesurer le maximum et la durée, on réussirait probablement dans bien des centres, à déterminer ainsi des bons vouloirs hésitants, à rallier des capitaux que la seule philanthropie ne peut suffire à attirer, mais qui cependant se déroberaient à la spéculation, s'ils trouvaient avec l'attrait de bien faire, la sécurité d'un revenu suffisant. Ce procédé devant lequel l'Etat n'a pas reculé dans certains cas, pour assurer la stabilité de grandes entreprises d'intérêt général, trouverait encore plus peut-être ici son application morale pour les communes, qui sans

courir les risques d'une gestion plus ou moins directe, s'assureraient ainsi avec un aléa préfixé, le concours de sociétés indépendantes, dans l'intérêt de l'hygiène sociale. »

En résumé, d'après l'aperçu rapide de ces textes, sur lesquels nous aurons à revenir, quand nous étudierons l'interprétation qui peut en être faite, la loi de 1906 n'a pas pour objet d'imputer au budget départemental ou communal une charge obligatoire, mais seulement de permettre aux assemblées locales des modes d'intervention très variés en matière d'habitation économique et notamment, de l'affectation des ressources dont elles disposent déjà librement pour d'autres emplois d'après le droit commun. Assurément le principe en est excellent, mais les dispositions restrictives et timorées de la loi en réduisent singulièrement l'efficacité. Cependant il faut attribuer l'insuccès de cette partie de la loi plutôt à l'ignorance et à l'inaction des municipalités, et nous serons heureux si, en montrant les résultats qu'on peut obtenir, nous avons décidé quelques municipalités à coopérer à l'œuvre si intéressante des habitations salubres à bon marché.

§ 3. — Loi du 10 avril 1908 relative à la petite propriété et aux habitations à bon marché.

Cette loi continuant l'évolution que nous avons déjà remarquée dans la loi de 1906, tend à faciliter comme son titre l'indique, l'acquisition de la petite propriété par la création des *Sociétés de crédit immobilier*.

Aussi n'analyserons-nous cette loi que très brièvement et seulement les dispositions pouvant se combiner avec la loi de 1906, en vue d'accorder de très larges facilités de crédit (1).

(1) *Journal officiel* du 12 avril 1908 et *Bulletin de la Société française des habitations à bon marché*, 1908, p. 33.

Des prêts au taux de 2 0/0 peuvent désormais être consentis par l'Etat aux *Sociétés régionales de crédit immobilier*, ayant pour objet de faire des avances aux sociétés d'habitations à bon marché, constituées selon la loi du 12 avril 1906 (art. 2).

Pour obtenir ces prêts, les sociétés régionales de crédit immobilier devront se constituer sous la forme anonyme et au capital minimum de 200.000 francs ; le dividende annuel à verser aux actionnaires ne devra pas dépasser 4 0/0 (art. 4).

Le total des avances que pourra faire l'Etat aux sociétés de crédit immobilier dans les conditions de la présente loi est fixé à 100 millions. Le ministre des finances se procurera les fonds nécessaires au moyen d'avances faites au Trésor par la Caisse nationale des retraites pour la vieillesse (art. 6).

Une commission spéciale sera instituée pour surveiller ces prêts auprès du ministre du travail.

Enfin les sociétés locales de crédit s'il en existe, seront assimilées aux sociétés régionales, à condition qu'elles se soumettent aux prescriptions de la loi de 1908.

Cette loi a été complétée par le règlement d'administration publique du 24 août 1908 et par les circulaires du ministre du travail du 25 septembre 1908 aux directeurs de caisse d'épargne et aux préfets.

De cet examen rapide, il ressort que la loi a eu spécialement en vue de faciliter l'acquisition de la petite propriété, notamment de la petite propriété rurale, et d'accorder de nouveaux avantages aux acquéreurs et constructeurs de maisons individuelles à bon marché, en mettant à leur disposition les ressources de l'Etat, et en étendant les privilèges de la loi du 12 avril 1906 aux champs et jardins n'excédant pas un hectare.

Les conditions spéciales exigées par la loi de 1908 sont, la garantie hypothécaire imposée aux prêts individuels, le certificat de salubrité déjà demandé par la loi de 1906, et l'assurance à prime unique, nécessaire en vue de ne pas priver la famille de son foyer au moment du décès de son chef et de garantir le remboursement du prêt sans recourir, extrémité fâcheuse, à la saisie immobilière.

Nous n'insisterons pas plus sur la loi de 1908, qui ne fait pas partie de notre étude, mais les observations que nous ferons, seront motivées par le désir de voir la nouvelle loi en parfaite harmonie avec la loi du 12 avril 1906.

Or il nous semble que cette assimilation n'a pu être complètement réalisée.

Sans parler en effet d'une part, de l'impression répandue dans le public et vulgarisée par la presse, que l'Etat va prêter directement à 2 0/0, on s'est demandé si les sociétés existantes ne sont pas menacées, d'un côté par les *sociétés dites de crédit immobilier* (terme impropre, car il s'agit d'un crédit immobilier spécial, et les sociétés existantes le font aussi), qui recevront d'un établissement d'Etat des capitaux à 2 0/0, de l'autre côté par les caisses d'épargne autorisées à prêter à 2 0/0. Prises entre ces deux concurrences privilégiées, comment feront les sociétés existantes qui ne peuvent prêter qu'à 4 0/0 ? Va-t-on en arrêter l'expansion, peut-être en paralyser l'existence (1) ?

Il faudrait d'autre part, coordonner avec la loi de 1906 celle de 1908, notamment par l'admission au bénéfice de la loi de 1908 des *sociétés de crédit d'habitations à bon marché* qui affecteraient une branche de leur activité aux opérations de cette loi.

(1) *Bulletin de la Société française des habitations à bon marché*, 1909, p. 133.

Dans ce sens, de nouveaux statuts types établis par le ministère du travail, invitent les sociétés régies par la loi de 1906, à comprendre dans leur objet les opérations visées par la loi de 1908.

Il semble donc que ces deux lois utilisées tour à tour, permettront une action plus énergique en faveur du logement ouvrier. Dans tous les cas, ce qui doit rassurer les défenseurs de la cause de l'habitation ouvrière, c'est que la loi de 1906 reste pleinement en vigueur avec tous ses avantages, et que les sociétés d'habitations à bon marché examineront elles-mêmes si elles ont plus d'intérêt, en raison des besoins de leur clientèle à user de cette loi ou de la nouvelle (1).

Par suite de cette situation, notre législation sera pourvue de deux organisations bien distinctes, ayant toutes deux pour objet le développement de l'habitation ouvrière et de la petite propriété. Dans l'une résultant de la loi de 1906, nous aurons les prêts faits par la Caisse des dépôts, le concours des départements, des communes, des établissements de bienfaisance, l'assurance facultative, l'estimation du loyer d'après le bail, etc. Dans l'autre, créée par la loi nouvelle, nous trouverons les avances de l'Etat, la constitution de sociétés de crédit, l'obligation du prêt hypothécaire, l'obligation de l'assurance à prime unique (2).

(1) Discussion de la proposition de loi. Séance du 17 mars 1908 rapportée au *Bulletin de la Société française des habitations à bon marché*, 1908, p. 62.

(2) D'ailleurs, en vue d'éviter que les sociétés de crédit immobilier, dont la loi du 10 avril 1908 appelle la fondation, recevant d'un établissement d'Etat des capitaux à 2 0/0 et les caisses d'épargne autorisées par cette loi à effectuer des prêts directs à 2 0/0 ne préjudicient, par une concurrence privilégiée, aux sociétés de crédit d'habitations à bon marché et ne découragent les dévouements qui

En résumé, ces deux combinaisons bien que différentes dans leurs moyens d'action, tendront au même but, qui est de procurer un logement hygiénique à l'ouvrier en lui favorisant l'accession à la propriété (1).

Les communes auront à jouer un rôle très important, car, prenant en mains la direction des habitations à bon marché, et faisant connaître toutes ces facilités de crédit, elles seront l'intermédiaire nécessaire à la création de nombreuses sociétés de crédit et d'habitations (2).

**§ 4. — Loi du 12 juillet 1909 sur la constitution
d'un bien de famille insaisissable.**

Pour terminer cette étude de la législation des habitations à bon marché, nous citerons la loi toute récente du 12 juillet 1909 concernant la constitution d'un bien de famille insaisissable (3).

L'idée première était déjà ancienne et s'inspirait d'exemples puisés dans les pays étrangers, notamment en Amé-

ont fondé et développé celles-ci, le conseil supérieur a émis le vœu suivant dans sa dernière session : « Considérant l'intérêt pour l'application de la loi de 1908, d'utiliser le concours et l'organisation des sociétés existantes dépendant de la loi de 1906, en les admettant aux bénéfices de la loi de 1908, le conseil demande que la loi du 10 avril 1908 soit coordonnée avec celle du 12 avril 1906, notamment par l'admission au bénéfice de la loi de 1908, des sociétés de crédit approuvées d'habitations à bon marché qui affecteraient une section ou une branche de leur activité aux opérations prévues par cette loi ». *Rapport du Conseil supérieur*, 1909, p. 78.

(1) Il s'est déjà constitué 6 sociétés de crédit immobilier conformément à la loi du 10 avril 1908, Paris, Le Havre, et 4, dans le Pas-de-Calais, la Gironde, l'Oise et la Somme.

(2) *Bulletin de la Société française des habitations à bon marché*, 1909, p. 20.

(3) *Bulletin de la Société française des habitations à bon marché*, 1908, p. 385 et *J. off.* du 13 juillet 1909, p. 7566.

rique (Lois dites de « *Homstaed exemption*). Le projet, adopté par la Chambre le 17 août 1906 ne fut cependant mis en discussion devant le Sénat que le 10 novembre 1908 (1).

Voici quelques-unes des idées contenues dans cette loi : Considérant que le procédé de la saisie immobilière actuelle a comme conséquence, une exode de la population rurale qui vient encombrer de plus en plus nos cités déjà surpeuplées (2) et que la constitution d'un foyer familial stable présente d'immenses avantages à la fois économiques, moraux et sociaux, les promoteurs de la loi veulent créer l'insaisissabilité relative du bien de famille.

« Le régime du bien de famille se résume dans cette trilogie : insaisissabilité, incapacité relative d'hypothéquer, capacité restreinte d'aliéner, en ce sens que le mari ne peut vendre, soit son bien personnel, soit l'immeuble commun, sans le consentement de sa femme. » On ajoute même, conservation du bien jusqu'au moment où tous les enfants étant majeurs, il sera possible d'en faire une attribution conforme aux intérêts de tous, en le soustrayant aux opérations toujours fort onéreuses du partage en justice.

Nous n'étudierons pas cette loi, mais il est à constater qu'elle vient compléter les lois de 1906 et 1908 en protégeant cette petite propriété que l'ouvrier rurale ou urbain aura pu arriver à se procurer (3).

(1) Annexe au procès-verbal de la séance du 10 novembre 1908.

(2) En 36 ans, de 1863 à 1901 le chiffre annuel des ventes immobilières sur saisies est passé de 5.558 à 23.863, en passant par 30.425 par an de 1886 à 1890.

(3) La valeur du bien y compris celle du cheptel (s'il y a un champ) et des immeubles par estimation ne peut dépasser, lors de sa constitution, 8.000 francs.

Le bien est insaisissable même en cas de faillite ou de liquidation judiciaire, il ne peut être hypothéqué, ni vendu à réméré.

SECTION II. — *L'intervention directe des municipalités
et la législation française.*

On peut s'étonner de ne pas trouver dans une loi aussi récente que notre loi de 1906 sur les habitations à bon marché, de disposition relative à l'intervention directe des communes. Nous avons vu en effet, en parcourant les législations étrangères, que la plupart d'entre elles admettent, sinon la construction directe (adoptée en Angleterre, en Italie et en Allemagne, dans certains cas), au moins une intervention très large des assemblées locales.

Nous sommes arrivés d'autre part à reconnaître que ce sera un des remèdes les plus énergiques pour combattre l'insalubrité et le surpeuplement dans la grande ville.

Et cependant, la loi actuelle exclut par son silence toute construction directe par les communes, et soumet les autres interventions à des conditions assez restrictives.

L'action directe des municipalités était-elle donc un procédé contraire à l'esprit de la loi et de la jurisprudence, ou n'est-ce pas plutôt un excès de timidité de la part du législateur qui l'a fait condamner : c'est ce que nous allons examiner.

*
* *

On peut dire tout d'abord, que malgré l'esprit très large de la législation antérieure, et spécialement de la loi organique des municipalités de 1884, l'administration a toujours, depuis l'année 1901 où pour la première fois, la question fut posée par M. Strauss au ministre de l'intérieur, entendu réduire le plus possible l'action des communes (1).

(1) Voir plus haut, p. 8, la lettre du 9 novembre 1901 de M. Strauss, à M. Waldeck-Rousseau, président du conseil, ministre de l'intérieur, et la réponse de ce dernier du 8 juillet 1902.

« Je suis porté à penser, disait le ministre de l'intérieur, qu'en l'état actuel de la législation, les communes et les départements ne sauraient être autorisés, soit à pourvoir directement à la construction de maisons à bon marché, soit à garantir les obligations souscrites pour cet objet par les sociétés privées.. »

... Si donc leur concours paraissait nécessaire au développement de l'œuvre, il devrait être spécialement prévu et autorisé par de nouvelles dispositions législatives... »

Dans ce but, fut rédigée et votée la loi du 12 avril 1906, qui admet bien certains modes d'intervention et notamment le concours financier, mais maintient par son silence toute action directe des communes.

La circulaire ministérielle du 28 février 1907 qui explique la loi se montre plus explicite sur ce point :

« Je dois ajouter que si la loi a permis le cumul de ces divers modes d'intervention, vous devrez veiller néanmoins à ce que, « sous le couvert d'avantages multiples consentis à une entreprise privée d'intérêt général » ne puisse, comme l'indiquait le rapporteur de la loi au Sénat, « se réaliser une exploitation purement départementale ou communale en régie déguisée. »

« Je n'ai pas besoin, d'une part, de faire remarquer que l'article 6 de la loi du 10 avril 1906 ne porte nulle atteinte aux dispositions fondamentales des lois organiques des 10 août 1871 et 5 avril 1884. Les diverses opérations auxquelles se trouvent habilités les départements et les communes en matière d'habitations à bon marché, restent en conséquence soumises aux conditions générales édictées par ces lois pour leur validité, notamment en ce qui concerne l'approbation par l'autorité supérieure (1). »

(1) Circulaire ministérielle du 27 février 1907, III, D. 83. Publications de la Prévoyance sociale, *op. cit.*, p. 42.

De l'examen de cette circulaire, il ressort que l'interdiction de l'intervention directe des communes en matière d'habitation est absolument formelle. Cependant, nous ajouterons que cette interdiction repose plutôt sur une absence de texte que sur une disposition spéciale et que toute action des municipalités reste soumise aux dispositions fondamentales de 1874 et de 1884.

Aussi pouvons-nous nous demander si la théorie restrictive ainsi admise par l'administration, dans la lettre du 8 juillet 1902 de M. le ministre de l'intérieur et la circulaire ministérielle du 27 février 1907, est bien conforme aux textes auxquels on nous renvoie et à la jurisprudence admise jusqu'ici par le Conseil d'Etat (1).

La théorie soutenue par l'administration est celle-ci : les communes ne peuvent construire en régie des habitations à bon marché, car d'une part, elles sont considérées comme *des mineures* qui, d'après le principe fondamental de droit, ne peuvent agir sans un texte spécial, pour chacune des opérations qui ne rentrent pas dans le ressort de la loi de 1884, et d'autre part, les lois de 1894 et de 1906 sur l'habitation ne contiennent aucune disposition permettant l'intervention directe.

(1) « En effet, dit M. H. Bellamy, au point de vue des prescriptions législatives, la question n'est pas tant de savoir s'il y a des textes précis autorisant les communes à entreprendre l'établissement et la construction d'un service d'habitations à bon marché, que s'il y a des textes qui s'y opposent. Sous le courant d'idées nouvelles et surtout de besoins nouveaux, les compétences juridiques se modifient sans cesse et tendent à évoluer dans le sens d'une plus large intervention des collectivités, tant du moins qu'un texte formel ne s'y oppose pas. En bien des matières, la doctrine et la jurisprudence se conformant aux nécessités nouvelles, ont abandonné d'anciennes conceptions trop étroites, ainsi par exemple en matière de personnalité civile des sociétés. H. Bellamy, *Les habitations à bon marché et l'intervention des pouvoirs publics*, *op. cit.*, p. 210.

Des textes nouveaux seraient donc nécessaires pour autoriser cette solution du problème de l'habitation.

C'est la théorie que M. Strauss rattachait à ce qu'il appelait « la doctrine des fonctions naturelles de l'Etat et de la commune », et qui consiste à dire :

« Il n'est qu'une compétence générale, celle du législateur, toutes les autres sont limitées et les limites sont posées par le législateur. » Or, la compétence des communes se trouve limitée notamment par les articles 133 et 134 de la loi de 1884 qui, déterminant les recettes du budget extraordinaire, limitent par là même les causes de ces recettes et excluent toute entreprise commerciale qui serait une source de revenus non prévus par ces articles.

De plus, ajoute-t-on, l'article 61 est bien limitatif dans son esprit, puisqu'il déroge au principe antérieurement fixé de la validité des délibérations, après approbation de l'autorité supérieure, en déterminant quelles sont les délibérations réglementaires.

Une deuxième théorie soutenue par M. Ogereau dans son livre sur le développement des grands services municipaux, part de ce principe que « tout ce qui n'est pas défendu aux conseils municipaux leur est permis, tant qu'ils restent dans les limites de la loi et de l'intérêt communal ». Elle nous paraît préférable pour plusieurs raisons.

Tout d'abord, sur quoi repose cette affirmation toute gratuite que les communes sont des mineures ? Existe-t-il un texte qui crée cet état de minorité ? Nullement.

De plus, ce texte de l'article 61 auquel on nous renvoie, loin d'être limitatif des attributions de la commune, établit la règle que toute délibération doit être approuvée pour devenir exécutoire par elle-même, sauf exception. Le conseil municipal a donc une compétence générale et est libre dans

les limites de l'autonomie financière qui lui est reconnue par l'article 143, § 2, de créer des services publics.

D'ailleurs, ces articles 143, § 2, et 147, § 2, confirment ce raisonnement, car s'ils refusent à l'autorité chargée du règlement des budgets communaux, le droit de supprimer ou de réduire dans certains cas, les crédits votés par les conseils municipaux, dans les espèces auxquelles ils s'appliquent, ces articles proclament le droit pour les communes de faire les dépenses qu'elles jugent à propos.

Quant aux articles 153 et 134, ils ne sont nullement limitatifs, et, le seraient-ils, qu'il n'y aurait pas lieu d'en tenir compte, parce qu'ils n'ont pas pour but de déterminer une compétence, ni de délimiter les attributions, mais de réglementer certaines délibérations.

Bien mieux, le droit pour un conseil municipal de créer un service public d'habitations, devrait résulter des fonctions mêmes qu'une commune a à remplir, nous voulons parler du droit de police générale qui lui est conféré par la loi de 1884.

On entend généralement par là, non seulement le maintien de l'ordre public matériel, de la tranquillité et la sécurité, mais bien la salubrité publique, et l'interprétation de cette disposition est généralement très excessive.

La seule limitation aux droits des conseils locaux, dans la création et l'exploitation des fonctions de police, est leur obligation de constater que le service créé, a réellement pour but de satisfaire un intérêt collectif véritable ; or il n'y a pas de doute à cet égard, pour la création d'un service d'habitation ; d'autre part, ils sont astreints à respecter les lois établies par l'autorité souveraine, en entendant par là, « non pas des principes vagues et généraux qu'on dit présider aux destinées de notre législation et qui, loin d'être

insérés dans aucun texte positif applicable, sont au contraire démentis par des textes multiples comme la liberté du commerce, du travail, etc. »

En un mot, la loi municipale ne contient aucune disposition imposant *à priori* au conseil municipal une limitation de compétence, et les textes qu'on nous oppose, ne prohibaient en aucune façon la création d'un service public d'habitations.

*
* *

Quelles sont les règles admises sur ce point par la jurisprudence ?

Il s'est formé ici la règle dite de la *spécialité des personnes morales*, qui n'est formulée dans aucune loi, mais qui est sortie d'une longue série de décisions, par lesquelles le Conseil d'Etat a constamment limité l'activité de certains établissements publics. Elle déclare que « la capacité des établissements publics est exclusivement bornée à l'exécution du service, en raison duquel ils ont été institués ».

Nous avons vu que la loi de 1884 ne contenait aucune disposition relative à la spécialité. D'où vient-elle donc ? Elle a été imaginée à propos de la loi du 4 février 1901 sur les dons et legs, dont le rapporteur du projet prévoyait que la commune pourrait en cette matière sortir du cercle de ses attributions légales, tout en rappelant, que l'ordre public est intéressé à ce que le principe des spécialités ne soit pas violé. D'ailleurs nous pouvons ajouter que ce principe n'a jamais été expliqué (1).

(1) En effet, la circulaire du 10 juin 1901 sur l'application de cette loi renvoie aux notes de jurisprudence de la section de l'intérieur où « cette limitation tracée par la loi elle-même a été formulée très nettement par la jurisprudence du Conseil d'Etat ». Or les exemples

En somme la règle de la spécialité des communes est un procédé de tutelle administrative, imaginé par nécessité pratique pour certains établissements publics et qu'on a étendu ensuite aux communes. Elle ne satisfait aucun juriste, ni M. le professeur Planiol (1), pour qui les autorités publiques qui administrent les différentes circonscriptions (département, commune) ont reçu nécessairement une mission générale, ni M. le professeur Berthélemy (2), qui oppose aux établissements publics spéciaux, les établissements publics généraux (Etats, départements, communes) ; ni le maître des requêtes Tissier qui en donne ce motif : les établissements publics et d'utilité publique ne sont astreints à la règle de la spécialité, que parce qu'ils sont des démembrements des personnes morales territoriales, lesquelles ont donc toutes les attributions qui ne leur ont pas été enlevées, pour être conférées aux personnes morales tirées de leur sein ; ils ont la plénitude de la représentation des intérêts collectifs de leurs ressortissants. Tout intérêt collectif dont la gestion ne leur a pas été expressément ou tacitement ôtée par la loi, s'incarne dans leur personnalité (3).

Rien ne permettait donc d'interdire un service municipal d'habitations, comme contraire à la spécialité des communes. C'est l'opinion de M. Hauriou dans une dissertation sur la nature et les limites de la fonction administrative (4). « La fonction administrative justifie l'intervention de l'ad-

cités établissent la spécialité de certains établissements publics, mais ne fournissent aucune solution sur la spécialité des communes.

(1) Dalloz, 1895.I.217, note 1.

(2) Berthélemy, *Traité de droit administratif*, 1901 p. 52.

(3) Tissier, *Traité des dons et legs*, 1896, I, p. 679-680.

(4) Sirey, 1901.III p.46 et 47, et *Précis de droit administratif* de Hauriou, 5^e éd., 1903. p. 788.

ministration publique dans les relations économiques, toutes les fois qu'il y a nécessité politique », et il entend le mot politique dans le sens de collectif.

Mais il y a mieux, et une jurisprudence du Conseil d'Etat basée sur de nombreuses décisions, tend à admettre l'intervention directe des communes, lorsqu'en raison de *circonstances exceptionnelles*, l'industrie privée se trouverait, par sa nature et par sa situation, dans l'impossibilité de pourvoir d'une façon satisfaisante à un service incontestablement d'intérêt général, ainsi l'hygiène et la santé publique (1).

Les décisions qui y sont relatives sont nombreuses et particulièrement intéressantes à consulter.

Ne sommes-nous pas, en matière d'habitations ouvrières, dans « ces circonstances exceptionnelles », « dans ces circonstances calamiteuses » (2), comme les appelle M. le ministre de l'intérieur, « qui justifieraient une dérogation aux règles ordinaires ? »

Nous avons en effet les deux éléments qui nécessitent l'intervention directe : d'une part, situation lamentable des logements provenant du surpeuplement, de l'insalubrité, de l'absence ou de l'insuffisance d'habitation, d'autre part, impuissance actuelle de l'initiative privée seule, à loger à bas prix les ouvriers à faibles salaires ou de familles nombreuses.

L'intervention des municipalités aurait bien ici le caractère *de mesure de salut public*, pour laquelle la loi organique de 1884 et la jurisprudence du Conseil d'Etat semblent admettre l'action directe (3).

(1) Conseil d'Etat, Bonardo, S. 1898, III, p. 107.

(2) Lettre du ministre de l'intérieur du 8 juillet 1902 en réponse à M. Strauss.

(3) Lettre du ministre de l'intérieur du 21 février 1903. Conseil d'Etat, arrêt du 1^{er} mars 1903 concernant les vidanges lilloises.

D'ailleurs cette théorie des *circonstances exceptionnelles* apparaît à certains auteurs, comme une justification trop éloquente du municipalisme en général. En effet, « s'il appartient aux communes d'assurer les services publics dans des circonstances exceptionnelles, dans des cas où personne ne peut les assurer d'une façon suffisante, c'est-à-dire dans les cas les plus difficiles, c'est peut-être parce que les communes ont en elles, des forces, des vertus, des capacités tout à fait remarquables et précieuses. Et dès lors, on se demandera pourquoi elles n'auraient pas le droit d'exercer ces capacités en temps ordinaire, et pourquoi il faudrait attendre des calamités et des catastrophes, pour demander à l'organisation municipale, les services qu'on pourrait en tirer, d'autant mieux dans les circonstances normales (1) ».

En somme, nous venons de le voir, ni les textes, ni la jurisprudence du Conseil d'Etat ne s'opposaient à ce que l'administration accorde le droit aux communes de créer dans des circonstances déterminées un service d'habitations ouvrières.

« Saisi d'une délibération d'un conseil municipal à cet effet, disait en 1905 M. Bellamy (2), le Conseil d'Etat tuteur véritable des communes aurait à examiner d'abord, si la construction des habitations à bon marché constituerait véritablement un service d'hygiène, intéressant un assez grand nombre d'individus : il est hors de doute qu'à cet égard, l'hésitation ne serait pas pour lui possible dans certains cas. Il aurait ensuite à se rendre compte, de ce qu'a fait l'initiative privée pour améliorer le sort des habitants logés d'une façon contraire à l'hygiène, aussi souvent qu'à la morale, et de ce que pourrait faire cette même initiative

(1) Mater, *Le socialisme conservateur ou municipal*, p. 379.

(2) H. Bellamy, *op. cit.*, p. 230.

privée. Enfin il apprécierait l'entreprise au point de vue des finances communales. Mais, quoi qu'il en soit de la décision à laquelle il s'arrêterait finalement, rien dans les lois n'oblige le Conseil d'Etat à rejeter *a priori* la construction directe par les communes. »

Pour être complet, nous devons répondre à quelques objections d'ordre pratique, qu'on se plaît à opposer à l'intervention directe.

Un service de constructions municipales dit-on en premier lieu, en admettant qu'il réussisse, n'aurait-il pas pour effet de tuer toute initiative privée, et de nuire aux propriétaires des maisons existantes, en faisant abaisser le taux des loyers ?

Et on ajoute, est-ce le rôle d'une collectivité politique qui jouit de la puissance publique, de concurrencer la libre industrie ? Est-il admissible enfin que l'impôt, contribution collective aux dépenses communes, serve à diminuer les charges locatives des uns, par un prélèvement supplémentaire sur celles des autres ? Que devient l'égalité des citoyens devant le Trésor et devant la loi (1) ?

Sur la question de l'incapacité des municipalités à conduire une entreprise de constructions ouvrières nous n'insisterons pas, c'est un argument en effet trop facilement invoqué, parce que les exemples cités sont toujours les mêmes, et nous avons vu que les essais faits à l'étranger sur ce point ne sont pas aussi désastreux qu'on veut bien le dire (2). Rien n'empêche d'ailleurs aux municipalités, d'adopter dans la construction et la gestion de leurs immeubles les règles

(1) *Revue politique et parlementaire*, avril 1906, Cahen, *La construction directe par les communes paralyserait-elle l'initiative privée ?*

(2) Voir notre appréciation des résultats des habitations municipales en Angleterre, pp. 21 et suiv.

des sociétés privées et d'en faire l'objet d'un budget spécial qui comporterait ses ressources et ses dépenses propres.

C'est ce qu'on a fait en Italie.

C'est aussi ce que semble adopter la théorie municipaliste exposée dans les *Annales de la régie directe* : « Il ne suffit pas que l'entreprise municipaliste soit versée en quelque sorte mécaniquement, dans le cadre des administrations communales façonnées pour d'autres besoins. Il faut que des cadres spéciaux soient créés pour elle et accommodés à son rôle propre, à sa destination. Une grande aisance dans les mouvements, une large autonomie financière et administrative lui sont nécessaires (1). »

Au surplus : « D'autres essais d'industries municipalisées ont été tentés, ils ont réussi. Et nous nous résignerions toujours à reconnaître à notre pays le monopole de l'incapacité, de la malhonnêteté ou de l'impuissance administrative que certains esprits chagrins prétendent lui réserver. Dans un domaine où les peuples anglo-saxons, latins et germaniques ont su produire de féconds efforts, pourquoi serions-nous les seuls à échouer (2) (3) ? »

Mais l'action des municipalités, bien mieux placée pour fournir des logements hygiéniques à des prix modérés, ne va-t-elle pas paralyser toute initiative privée ?

Tout d'abord on peut se demander, ce qu'a fait l'initiative privée en matière d'habitations ouvrières proprement dites. Jusqu'à ces dernières années, sauf exception pour l'initiative patronale qui a créé des groupes de logements ouvriers près des usines, l'initiative privée a à peu près ignoré la

(1) *Annales de la Régie directe*, novembre-décembre 1908, n° 1, p. 4.

(2) Cahen, *Rev. pol. et parlam.*, avril 1906.

(3) Voir les résultats ci-dessus énoncés pour l'Angleterre, pp. 23 et s.

question. A l'heure actuelle, le recensement des sociétés d'habitations à bon marché montre assurément une réelle activité, mais les logements qu'elles mettent à la disposition du public ne s'adressent pas à la population ouvrière, car ils sont de prix trop élevés pour des salaires moyens souvent bien faibles. Jusqu'ici les sociétés d'habitations à bon marché ont eu d'abord pour but de couvrir leurs frais, de payer ensuite les actionnaires et enfin de loger les individus.

Aussi les résultats pratiques ne correspondent-ils en rien au but que poursuivait la loi. En effet, il ressort des rapports, que lorsqu'on visite à Paris une de ces maisons dites à bon marché, on est tout surpris de n'y pas rencontrer d'ouvriers. Les concierges dans leur désir d'avoir la paix, ont loué les logements à des facteurs, à des sergents de ville, à des petits bureaucrates. Tout ce monde a peu ou pas d'enfants, est attaché à une bonne société et, sans être largement payé, gagne 2.000 à 3.000 francs par an.

Assurément les nouvelles dispositions de la loi de 1906, concernant le concours financier des municipalités et de tous les établissements publics ou de bienfaisance, permettront une action plus énergique de l'initiative privée, mais même dans ce cas, cette dernière serait-elle gênée, paralysée par une intervention directe des communes ?

Nous ne le croyons pas, car dans des pays voisins nous remarquons, que loin d'affaiblir le zèle des philanthropes, l'intervention des pouvoirs publics a multiplié et fécondé leurs efforts.

L'Angleterre contemporaine apporte en outre à cette assertion le démenti le plus éclatant. Loin d'énervier l'esprit d'initiative, il semble plutôt que l'exemple des municipalités progressistes ait été un stimulant. Sur tous les points du

Royaume-Uni en effet, se sont développées les *Building Societies* (Sociétés coopératives de constructions) : on en compte actuellement plus de 2.500, et leur avoir de constructions dépasse un milliard et demi de francs en terrains, constructions, prêts hypothécaires et réserves (1).

Il serait à souhaiter que cette intervention, qui nous apparaît ainsi chez les nations qui la pratiquent, comme un stimulant de l'initiative privée, soit admise aussi en France, car non seulement elle est utile mais souvent nécessaire.

Nécessaire, elle l'est assurément dans les grandes villes où le surpeuplement entraînant l'insalubrité y rend les conditions de l'habitation tellement défectueuses, qu'une action directe et rapide est nécessaire. Là en effet, il doit y avoir « réforme », c'est-à-dire démolition des quartiers insalubres, que ne fait pas l'initiative privée. A quoi sert de construire des habitations nouvelles dont profiteront seuls des locataires de condition sociale assez élevée, tant qu'il restera des vieux logements où s'entasseront toujours les ouvriers les plus pauvres et les familles nombreuses ?

Car le principe qu'il ne faut pas perdre de vue et qu'ont méconnu souvent certaines sociétés d'habitations en matière d'habitations ouvrières, c'est que nous devons donner à l'ouvrier un logement sain, dont le loyer ne dépasse pas sensiblement celui du logement qu'on veut lui faire quitter. « Pour obtenir ces résultats, disait M. Mangini, il faut offrir des logements parfaits aux prix des affreux réduits que l'on veut faire disparaître (2). »

(1) P. Pic, *L'habitation ouvrière et la législation*, op. cit., p. 6. Rapport au Congrès d'alliance d'hygiène sociale, Lyon, 1907.

(2) *Notice sur la Société économique des logements économiques et d'alimentation de Lyon* (Travaux du Congrès des habitations à bon marché), 1900, p. 373.

On dit enfin : les municipalités en créant ainsi des logements sains à loyers modérés, ne vont-elles pas nuire à la fois, aux propriétaires actuels de maisons existantes en abaissant le taux des loyers, et à l'ensemble des citoyens, en utilisant à combler les déficits qui ne manqueront pas de se produire dans ces entreprises d'habitations ouvrières, les deniers provenant de l'impôt ?

Tout d'abord, nous ne prétendons pas que cette intervention directe soit *partout* nécessaire, ni *toujours* nécessaire. Elle le sera seulement, dans les villes où les enquêtes auront fait connaître la mauvaise situation de certains immeubles qui auront rendu nécessaire leur expropriation, et où il faudra par suite reloger les locataires expulsés, et plus grandement, car nous l'avons vu, c'est du surpeuplement que provient souvent l'insalubrité.

Un vœu en ce sens a été émis par le conseil supérieur des habitations à bon marché dans sa séance du 20 mai 1908. Mais comment espérer sa réalisation sans l'intervention des municipalités ? Car s'il faut attendre la constitution de sociétés d'habitations « pouvant pourvoir au logement de la moitié au moins des travailleurs déplacés », avant de commencer l'expropriation d'un quartier insalubre, il y aura souvent beaucoup de retards et l'insalubrité fera chaque jour de nouvelles victimes (1).

Dans ces conditions spéciales, l'intervention directe devient presque indispensable, elle est alors un complément nécessaire du service de l'hygiène.

A qui nuira-t-on dans ce cas ?

Assurément pas aux propriétaires d'immeubles insalu-

(1) Ministère du travail et de la prévoyance sociale. *Rapport du conseil supérieur des habitations à bon marché à M. le président de la République pour l'année 1907*, p. 83.

bres mais capables d'assainissement, car ceux-là devront faire les réfections dès que l'enquête ou le casier sanitaire les leur aura fait connaître. Et s'ils ne le font pas, la construction de maisons hygiéniques à égalité de prix de loyers, fera peut-être désertier leurs logements « criminels », mais ils ne devront s'en prendre qu'à eux-mêmes. Dans ce cas l'intervention directe aura donc fait encore œuvre utile.

Reste la catégorie des propriétaires actuels de maisons hygiéniques, qui verront leurs loyers baisser, en raison de la concurrence injuste des communes, car ici, la loi de l'offre et de la demande règle le taux des loyers.

Mais pour cela, il faudrait que les maisons communales construites, fussent assez nombreuses pour faire augmenter les offres, or ce n'est pas le cas que nous avons prévu.

Et d'autre part, le taux du loyer même dans les maisons communales, ne descendra jamais au-dessous d'un certain chiffre fixé par l'administration et qui permettra non seulement de couvrir les frais, mais d'amortir le capital. Or ce chiffre ne sera-t-il pas à peu près le même ou n'est-il pas le même pour tout propriétaire d'immeuble ?

« Au-dessus du revenu nécessaire pour faire face aux charges, disent MM. Turot et Bellamy, et indépendamment de toute rémunération du capital, le taux du loyer tend à se rapprocher de deux limites et à osciller entre elles, qui sont, d'une part le revenu (ou loyer) nécessaire pour donner au capital une rémunération sensiblement égale, à celle que donne dans l'agglomération urbaine considérée, la moyenne des placements immobiliers (par exemple 4 p. 100 net) ; d'autre part, le revenu que donnent dans le même quartier les logements du même type (par exemple 500 francs pour un logement composé de deux chambres et d'une cuisine).

Cette seconde limite sera tantôt au-dessus de la première. . quand il y aura une forte demande de logements ou surpeuplement... tantôt en dessous du taux nécessaire pour donner au capital immobilier, la rémunération moyenne dont nous avons parlé, quand il y aura de nombreux logements vacants.

« Par conséquent, l'abaissement du taux des loyers consenti pour les maisons communales, rendra moins élevées ces limites et exercera une influence sur l'ensemble des prix (1). »

« D'ailleurs, comme le dit M. Cahen (2), lorsque dans les enquêtes officielles, on constate l'iniquité des charges qui pèsent sur les habitants du faubourg, qui payent un loyer proportionnellement trois ou quatre fois plus élevé que le bourgeois des quartiers riches, peut on considérer que la concurrence des entreprises communales romprait l'équilibre de la liberté commerciale, ou n'est il pas plus exact d'affirmer qu'elle le rétablirait ? »

Il y a plus, et l'intervention directe a eu comme conséquence, dans les pays où elle a été mise en pratique, une amélioration générale des conditions hygiéniques des logements. Les propriétaires privés atteints par la concurrence, ont été obligés de suivre l'exemple des autorités locales qui offraient des logements hygiéniques à des prix modérés.

Pour toutes ces raisons, il semble bien qu'on peut permettre aux villes de construire et de louer, fût-ce à perte, des habitations ouvrières. La perte ne représente que le montant de leurs obligations ; elle n'existe d'ailleurs pas

(1) Turot et Bellamy, *op. cit.*, p. 141, note.

(2) Cahen, L'intervention des pouvoirs publics en matière d'habitation. *Revue politique et parlementaire*, avril 1906.

toujours et peut se changer en profit. Enfin, s'il existait un scrupule théorique, une hésitation à procurer aux frais de tous, un avantage à une classe seulement de citoyens, celle précisément qui contribue le moins de ses deniers aux charges publiques, il nous semble qu'on aurait parfaitement le droit de secouer cette hésitation, en se disant qu'il n'est pas de service public qui ne profite plus à certains qu'à d'autres, et que cela ne constitue pas pour l'autorité chargée de ce service une raison suffisante de s'en désintéresser.

On oppose cependant à cette intervention directe qui a besoin du secours de l'impôt pour couvrir ses frais, surtout dans les débuts de l'entreprise, deux objections d'ordre plutôt pratique qui sont assez intéressantes pour que nous nous y arrêtions.

Certains économistes déclarent que la construction municipale, surtout si elle impose une charge au budget de la ville, sera une cause du maintien des bas salaires ou même de leur avilissement. En effet, fournir à une catégorie de travailleurs des logements à un prix de bon marché anormal — et c'est bien cela, puisque le bon marché privé ne peut consentir de tels prix, et que la ville elle-même ne le pourrait sans bourse délier, — n'est-ce pas créer une catégorie privilégiée de travailleurs, qui pourront être moins exigeants que les autres, accepter des salaires inférieurs et par suite faire à ceux qui ne jouissent pas d'un semblable privilège une concurrence désastreuse (1) ?

A cela on peut répondre que l'œuvre nécessaire de reconstruction, si elle s'adresse spécialement à quelques-uns, profite aussi à tous (ne serait-ce qu'au point de vue de l'hygiène) et par suite, que la charge d'intérêt général doit être

(1) A. Renoir, *L'œuvre des municipalités anglaises en matière d'habitation. Réforme sociale*, 1908, p. 737.

supportée par tous en proportion de leurs capacités. Enfin, même au point de vue économique, la possession d'un logement sain et agréable équivaut à un accroissement de force et de valeur productives : fournir ce logement à des ouvriers mal payés, c'est leur permettre de prétendre à des salaires plus élevés (1).

La seconde objection se fonde sur les dangers moraux de toute politique dite sociale. Le logement est un des chapitres principaux du budget d'une famille ouvrière (1/3), or, si on habitue l'ouvrier à compter pour le paiement de son loyer, sur la contribution de la collectivité, n'est-ce pas le rendre à la fois imprévoyant et développer en lui cette dépendance morale vis-à-vis de la collectivité, qui existe déjà trop chez la classe contemporaine ?

Pour remédier à cela, il faut que les habitations fournies par les municipalités, ne soient pas d'un prix de location inférieur à celui que les propriétaires privés offrent aux locataires de leurs plus mauvais logements : cela améliorera la qualité du service rendu, sans enlever à celui qui en profite l'effort à fournir en échange. Et d'autre part, il est nécessaire que les règlements imposés aux locataires, pour la tenue des locaux soient minutieux et sévèrement appliqués, (comme ils le sont d'ailleurs en Angleterre dans toutes les maisons municipales), pour que les habitants se convainquent qu'ils doivent collaborer à l'œuvre commune, en maintenant à leur niveau hygiénique et moral les maisons que la collectivité leur fournit.

En somme, c'est plus par l'exemple et la concurrence que crée aux constructeurs privés la propriété municipale, que par la fourniture faite par les villes, des logements

(1) William Smart, *Rapport à la British Association. The Surveyor*, 26 août 1904.

salubres et à bon marché à tous ceux qui peuvent en avoir besoin, qu'un résultat sérieux et satisfaisant a été atteint en Angleterre, et pourra l'être à l'avenir (par les entreprises de constructions).

Dans tous les cas, si ce résultat ne peut être obtenu, du moins pendant les premières années de l'entreprise municipale, qu'avec le concours de l'impôt, nous estimons que ce n'est pas là, de la part d'une municipalité une mesure vexatoire et injuste.

En effet, « le droit à la vie comporte non seulement le droit au pain, mais encore le droit au logis. La justice sociale est lésée, quand tous les citoyens d'un État ne peuvent en jouir librement, à moins qu'ils ne soient eux-mêmes enfants. Participer par l'impôt, à la réparation qui est due aux déshérités, c'est donc s'associer à une œuvre de solidarité humaine.

« Mais il y a plus, c'est payer une prime d'assurance afin de diminuer ses propres risques. L'insalubrité de la maison du pauvre met en danger la santé du riche, la saleté du taudis menace de contaminer le palais. La solidarité sociale se double, en fait, d'une dépendance physique réciproque.

« Pour répondre aux besoins urgents que l'une et l'autre s'imposent, ce n'est donc pas faire acte de révolutionnaire que de réclamer avec instance l'intervention des pouvoirs publics (1). »

Cette intervention directe des municipalités, qui nous paraît comme le complément du service d'hygiène et de l'assistance, et qui ne rencontre, comme nous venons de le voir, de grands obstacles ni théoriques ni pratiques, est

(1) Cahen, Article cité, *Revue politique et parlementaire*, avril 1906.

exclue par la législation actuelle de 1906. Cela est assurément très regrettable, et il est à souhaiter qu'on apporte ici une modification à notre législation en matière de municipalisation des services publics, analogue à la loi italienne de 1903 et permettant aux municipalités d'agir directement dans des cas exceptionnels (1).

(1) M. E. Bouvier, De la nécessité d'une loi sur les régies municipales. *Annales de la Régie directe*, mai-juin 1909, p. 152. et, Le domaine illimité de la municipalisation. *Annales de la Régie directe*, septembre-octobre 1909, p. 235.

CHAPITRE V

LES MODES D'INTERVENTION DES COMMUNES.

PREMIÈRE SÉRIE. — CONCOURS FINANCIER.

Nous avons vu que la loi de 1906, sans aller jusqu'à l'action directe, permettait cependant l'intervention des municipalités en matière d'habitations ouvrières sous des formes très variées.

Ce régime spécial de législation qu'on a appelé le régime de la « liberté subsidiée », par analogie à celui adopté en Belgique par la loi du 10 mars 1900 sur les retraites ouvrières, a « en vue de concilier dans une action commune, l'initiative privée et les pouvoirs publics ». Assurément, ce régime qui a produit les meilleurs résultats en Belgique aura, nous l'espérons, les mêmes effets en France. Jusqu'ici cependant, les municipalités n'ont rien fait, n'utilisant en aucune manière les heureuses dispositions de la loi de 1906.

L'ignorance des fonctions nouvelles qu'elles ont à remplir, un certain manque d'apprentissage et d'éducation hygiénique sont les seules causes de cet insuccès.

C'est en faisant connaître, en expliquant ces modes variés d'intervention qu'on poussera les municipalités à agir. C'est aussi le but que nous poursuivrons, heureux si cette étude aura pu décider certaines municipalités encore hésitantes, à intervenir dans la cause si intéressante de l'habitation ouvrière.

Les modes de concours que peuvent accorder les municipalités se présentent sous trois formes différentes que nous étudierons successivement.

- 1° Concours financier.
- 2° Concours en nature.
- 3° Concours accessoires.

Le concours financier des municipalités peut adopter à son tour un des trois modes suivants :

- 1° Prêts aux sociétés d'habitations ou acquisitions d'obligations de ces sociétés.
- 2° Souscriptions d'actions.
- 3° Garantie d'un dividende ou d'un intérêt de 3 0/0 au maximum.

Une question préliminaire se pose quand on parle du concours financier des communes en matière d'habitation.

Certains auteurs se sont demandé par quel moyen les communes arriveraient à se constituer des ressources, pour contribuer pécuniairement au mouvement des habitations ouvrières, d'autant que leur situation financière est actuellement le plus souvent bien gênée.

En face du texte de la loi, des doutes s'étaient élevés. L'article 6 dit en effet : « Les communes peuvent employer leurs ressources... (1) » et ces termes très vagues laisseraient supposer que les communes ne peuvent disposer que des sommes qu'elles ont en caisse, ou qu'il leur est facile de réaliser, en aliénant des immeubles ou des rentes sur l'Etat (2). Mais on ne doit pas admettre une pareille explication, car si telle avait été l'intention du législateur,

(1) Paragraphe 2 de l'article 6.

(2) P. Strauss et Baulez, *op. cit.*, p. 140.

la limite d'application de la loi en serait singulièrement rétrécie.

Assurément beaucoup de communes possèdent d'immenses propriétés, bois, pâturages, mais on ne peut forcer les communes à vendre ces biens dont les habitants ont d'ailleurs le plus souvent la jouissance en nature.

D'un autre côté, dans les communes industrielles et dans les grandes villes, c'est-à-dire celles qui souffrent le plus de l'insalubrité et de l'insuffisance du logement, les communes n'ont pas de patrimoine, ou si elles en ont un, il est insignifiant. Les ressources des communes proviennent alors surtout de l'impôt, impôt direct par les centimes additionnels, impôt indirect par l'octroi ; or comment admettre qu'il existe des sommes non employées, provenant d'impôts supérieurs aux besoins d'une commune dans le seul but de thésauriser, ce à quoi s'opposerait avec raison l'autorité administrative ? Très certainement nous nous rangeons à la pensée de MM. Strauss et Baulez sur ce point : « pour que la loi ait un sens, il faut entendre que les communes pourront se procurer les ressources qui leur sont nécessaires, par le moyen qu'elles jugeront convenable, ce moyen sera ordinairement le recours à l'emprunt, dans les conditions prévues par la loi du 5 avril 1884 et celles du 7 avril 1902 (1) (2).

D'ailleurs ces emprunts seront bien facilités aux municipalités, grâce aux nombreuses sources de crédit qu'elles pourront utiliser.

Les lois de 1894 et de 1906 autorisent en effet un certain

(1) P. Strauss et Ch. Baulez, *op. cit.*, p. 141.

(2) Les conditions de cet emprunt seront ordinairement très avantageuses, car les communes jouissent d'un amortissement beaucoup plus long et ont des facilités pour avoir un taux inférieur à celui des emprunts ordinaires.

nombre de caisses publiques à mettre des capitaux à la disposition des sociétés d'habitations : les caisses d'épargne (la loi de 1908 leur demande même de prêter à 2 0/0), les bureaux de bienfaisance, les hospices, enfin la Caisse des dépôts et consignations.

La loi de 1908 sur la petite propriété, autorise en outre la Caisse nationale des retraites à faire pour le compte de l'Etat jusqu'à concurrence d'une somme totale de 100 millions, des prêts aux sociétés régionales de crédit immobilier moyennant le taux de 2 0/0. On sait enfin, que la loi du 31 mars 1899 a mis la somme de 40 millions et la redevance annuelle à verser au Trésor par la Banque de France, « à la disposition du gouvernement pour être attribué à titre d'avances sans intérêt, aux caisses régionales de crédit agricole mutuel, constituées d'après les dispositions de la loi du 5 novembre 1894 (1) ».

La question du logement sain et économique et les effets sociaux à atteindre de la suppression des logis insalubres, dépassent encore l'importance du crédit agricole. Ce que l'Etat fait avec succès pour des intérêts économiques, il est tenu à plus forte raison de le faire pour les nécessités sanitaires et humanitaires, et nous pensons que l'on ne pourrait refuser à l'emploi du logement des familles ouvrières à faible salaire ou nombreuses, le taux de 2 0/0 accordé par la loi de 1908 à la petite propriété rurale.

Les moyens de crédit sont donc nombreux et abondants, on peut les développer encore, comme nous venons de le voir, mais on ne les a pas ou presque pas utilisés, et les enquêtes nous démontrent que le plus souvent, si les capitaux existent en grande quantité, ce sont les sociétés qui ne se forment pas.

(1) Loi du 31 mars 1899, art. 7.

Il suffira donc aux municipalités d'emprunter à ces différentes caisses (dans les limites de la loi), des capitaux qu'elles prêteront à leur tour à des sociétés de construction ou d'habitations qu'elles pousseront à se constituer.

Utilisant ainsi ces modes très variés d'intervention financière que la loi a mis à leur disposition, les municipalités combineront leurs efforts à ceux de l'initiative privée qu'elles guideront et forceront à agir plus énergiquement.

SECTION I. — Prêts aux sociétés d'habitations.

Les communes peuvent en premier lieu, consentir des prêts ou souscrire des obligations de sociétés.

Les pouvoirs donnés ici aux municipalités sont très étendus : nous nous trouvons dans une situation analogue à celle des établissements de bienfaisance, mais cependant avec cette différence que le législateur n'a apporté ici *aucune limitation*. Il est donc permis aux communes de prêter une somme quelconque, à condition qu'elles la possèdent ou qu'elles puissent se la procurer.

Les communes ont de même le pouvoir de souscrire la totalité des obligations en se contentant d'un taux d'intérêt très faible.

Les communes pourraient-elles consentir des prêts de cette sorte en faveur *des particuliers* ? Le texte ne s'y oppose pas formellement, mais cette interprétation est absolument contraire à l'exposé des motifs du projet de loi gouvernemental : « Les communes pourront faire les emplois ci-après :

1^o Prêts aux sociétés d'habitations à bon marché ou acquisitions d'obligations de ces sociétés... »

Dans tous les cas, les sociétés qui voudront bénéficier des

prêts communaux, devront être constituées conformément aux dispositions de la loi de 1901 et avoir fait approuver leurs statuts.

En outre, deux conditions sont nécessaires :

1° Il faut que les maisons de ces sociétés ne puissent être aliénées au-dessous du prix de revient, ni louées à des prix inférieurs à 4 0/0 du prix de revient : ce revenu sera considéré comme *net de toutes charges*, et notamment de l'amortissement en trente années pour les maisons individuelles et soixante années pour les maisons collectives.

2° Que ces emplois de fonds soient préalablement approuvés par décision du ministre du travail.

Nous ferons le commentaire de cette double réserve à la section suivante.

Que vaut en réalité cette disposition qui, à première vue, semble étendre considérablement les pouvoirs des municipalités et qui, selon certains auteurs, serait absolument inefficace, car d'une part, les communes auront bien rarement à leur disposition des avances assez considérables pour les prêter à un taux d'intérêt très faible à des sociétés, et d'autre part, les auraient-elles, qu'elles hésiteraient à le faire, n'ayant légalement dans ces sociétés aucun droit d'administration ni de gestion.

Ne pourrait-on pas remédier jusqu'à un certain point, à ces inconvénients que nous venons de signaler et qui rendent difficile l'application de cette disposition ?

Nous avons vu comment les municipalités arriveraient à se procurer les ressources nécessaires, mais le plus difficile sera évidemment de décider les municipalités, qui hésiteront toujours à prêter de grosses sommes à des sociétés d'habitation, dans lesquelles la législation actuelle ne leur accorde aucun contrôle.

Assurément, le meilleur remède à cela serait le vote d'une loi analogue à la loi italienne de 1903. Cette loi sur la municipalisation des services publics, dont le besoin se fait impérieusement sentir depuis longtemps en France, devra créer des organes à la fois administratifs et privés, semblables aux *Instituts autonomes* que nous avons étudiés et qui permettent une action commune des municipalités et de l'initiative privée.

A l'heure actuelle, une municipalité peut seulement (comme nous le verrons à Lyon où on a pris une réelle initiative en ce sens) (1) constituer une commission composée à la fois de conseillers municipaux et d'hommes compétents, chargée d'étudier la meilleure solution à donner au problème du logement économique, en raison des circonstances et conditions particulières à la ville, et de pousser à la constitution de sociétés de construction.

Ces sociétés constituées sous la protection des municipalités, utiliseront directement les grandes facilités de crédit mises aujourd'hui à leur disposition et spécialement les ressources des bureaux de bienfaisance.

En attendant qu'une loi sur la municipalisation des services publics soit votée, les municipalités pourront toujours emprunter des sommes à des conditions très avantageuses, aux différentes caisses publiques et établissements de bienfaisance. Aucune limitation n'étant fixée ici (2) par la loi,

(1) Cf. *Bulletin officiel municipal de la ville de Lyon*, 26 juin et 4 juillet 1909.

(2) Les divers interprètes de la loi admettent bien cette opinion : « Ici il n'existe plus de limitation, les communes peuvent prêter une somme quelconque à la seule condition qu'elles possèdent cette somme ou qu'elles soient en mesure de se la procurer... » Strauss et Baulez, *op. cit.*, p. 41.

les municipalités pousseront ainsi à la création de nombreuses sociétés d'habitations qui vivront ensuite dans une indépendance relative et conforme aux dispositions législatives actuelles.

Assurément les démarches d'emprunt faites par les municipalités devront être soumises à l'autorité supérieure, mais il n'est pas douteux qu'elle donne l'autorisation à cette opération qui n'enfreint aucune disposition législative.

Le rôle joué ici par les municipalités qui est de créer et protéger les sociétés de construction à leurs débuts, sera dans bien des cas très utile, car c'est souvent le point le plus difficile de la solution du problème, les sociétés hésitant beaucoup à se constituer malgré les grandes facilités de crédit qui leur sont ouvertes.

Nous trouvons à l'étranger, et surtout en Allemagne, de très nombreux exemples de cette forme d'intervention. La loi prussienne du 13 août 1893 (1) met une somme de cinq millions de marks à la disposition du gouvernement pour améliorer l'habitation des ouvriers de l'Etat. Cette loi fut suivie de plusieurs autres et, en juillet 1903, les sommes votées atteignaient 44 millions de marks, soit 55 millions de francs (la dernière, du 4 mai 1903, ne lui accordait pas moins de 12 millions de marks, soit 15 millions de francs).

D'après ce même compte rendu, il avait été dépensé, au mois d'octobre 1902, une somme totale de 31.077.255 marks, ce qui avait permis de construire 4.563 logements.

L'exemple de la Prusse est de beaucoup le plus intéressant et le plus complet, il a d'ailleurs été suivi par d'autres

(1) Votée pour améliorer les conditions de l'habitation des ouvriers qui sont occupés dans les exploitations de l'Etat et des fonctionnaires les moins rétribués. Fuster, *op. cit.*, p. 13.

Etats, notamment la Bavière, la Saxe, le Wurtemberg, le Grand-Duché de Hesse, l'Etat de Hambourg.

Plusieurs circulaires ministérielles prussiennes, et notamment une circulaire du 19 mars 1901, indiquent les divers modes par lesquels les communes pourront apporter leurs concours dans les entreprises d'habitations à bon marché.

« La commune, y est-il dit, aidera les sociétés à se procurer les capitaux nécessaires, même si elle n'est pas en mesure de souscrire des parts ou consentir des prêts, en empruntant de l'argent à la caisse d'assurances contre l'invalidité, dont elle se constituera débitrice... la commune pourra ainsi, même en percevant un intérêt supplémentaire de 1/4 0/0, afin de se garantir contre les pertes éventuelles, répondre au désir des sociétés qui cherchent à emprunter le plus possible, et le meilleur marché possible. En outre, les communes peuvent faciliter aux sociétés les emprunts nécessaires, en acceptant de les cautionner. »

D'ailleurs en Allemagne la question est en partie résolue par l'existence des *Caisses d'assurances invalidité* qui font de grosses avances pour toutes les œuvres sociales et spécialement les habitations ouvrières à bon marché.

Les caisses d'assurances avaient ainsi avancé au 1^{er} janvier 1903 (1) :

1° Dans le Hanovre, sur un total de prêts pour les habitations ouvrières de 15 millions de marks, 251.597 marks pour quatre communes logeant 29.157 personnes.

2° En Westphalie, où la garantie des communes est exigée : sur un total de 6.322.710 marks (soit 8 millions de francs) directement à 3 1/4 0/0, 497.820 marks aux municipalités pour 11.677 personnes.

(1) Fuster, *op. cit.*, p. 52.

3^o Villes hanséatiques, 3.103.400 marks, plus 698.000 marks en 1902.

4^o Schleswig-Holstein, 3.229.064 marks avancés.

5^o Posnanie : sur 410.000 marks prêtés aux villes, Lissa a reçu 11.000 marks, Posen 230.000 marks, le reste a été versé à des sociétés.

La caisse d'assurances invalidité de la province rhénane (Dusseldorf) est celle qui s'occupa la première de la question des logements ouvriers. Aussi a-t-elle consacré des sommes énormes à la réfection et construction de nombreuses maisons ouvrières ; elles s'élevaient à la fin de l'année 1902 à 10 millions de marks.

Dans les traités qu'elle passe avec les sociétés, elle stimule beaucoup l'action des communes en leur demandant de se rendre coresponsables des engagements pris par les sociétés. Elle prête à 3 0/0 et prend hypothèque sauf lorsqu'il y a garantie de la commune.

SECTION II.— Souscription d'actions.

Les communes sont autorisées en second lieu par la loi de 1906 à souscrire des actions des sociétés.

Cette souscription d'actions peut rendre de très grands services, car tout en ayant beaucoup d'analogie avec la souscription d'obligations, elle lui est bien préférable, en ce qu'elle permettra cette participation de la commune à l'administration de la société par une gestion plus ou moins directe qui nous a paru impossible, même illégale, avec le simple prêt de la commune.

Faudrait-il encore pour cela, et nous ne saurions trop le répéter, que notre législation municipale fût modifiée dans le sens de la loi italienne de 1903, qui présente à cet égard des avantages multiples.

Il y aurait alors une intervention énergique et intéressante de la commune qui pourrait produire les meilleurs résultats.

C'est l'opinion de M. P. Pic qui disait au Congrès d'alliance d'hygiène sociale de Lyon en 1907, dans un rapport sur l'habitation ouvrière : « Ce texte est d'une grande souplesse et il permet aux villes de graduer la mesure de leur participation suivant les circonstances locales et les disponibilités de leur budget. Les capitaux locaux semblent-ils insuffisants ou trop timides, la ville pourra résolument prendre l'initiative de la constitution d'une *Société paravent* dont elle souscrira la majeure partie des titres (actions entièrement libérées jusqu'à concurrence des deux tiers du capital social, obligations en nombre illimité) et qui, en réalité, sera une filiale financière de la municipalité. Mais en ce cas la ville assumant les risques de l'entreprise, devra s'abstenir de toute libéralité, même déguisée ; aussi le texte décide-t-il qu'elle ne pourra faire apport de terrains à la société que pour leur valeur réelle (1). »

Malheureusement le législateur, après avoir posé les bases de cette intervention indirecte, semble avoir eu peur des conséquences auxquelles cela l'entraînait. Aussi a-t-il pris avec un soin jaloux, les mesures les plus minutieuses, pour mettre la gestion des budgets municipaux à l'abri de toute imprudence, et pour écarter toute concurrence injustifiée aux entreprises ordinaires de construction.

Les conditions suivantes sont exigées, concernant les actions :

1° *Les actions devront être entièrement libérées.*

On a voulu ainsi sauvegarder les finances de la commune,

(1) P. Pic, *L'habitation ouvrière et la législation française*, op. cit., p. 20.

en l'obligeant à verser *immédiatement* la somme d'argent nécessaire, soit par prélèvement sur son budget ordinaire, soit par emprunt.

Mais cette restriction supprime certaines combinaisons intéressantes qu'aurait pu faire la commission du budget d'une commune. On aurait par exemple constitué une société dont les actions n'auraient été libérées *que du quart* de leur valeur et on aurait fait d'autre part un emprunt sous forme d'obligations, à laquelle la commune aurait accordé seulement la garantie d'intérêt que permet la loi de 1906, comme nous le verrons plus loin.

2° *Les actions souscrites par la commune ne devront pas dépasser les deux tiers du capital social.*

Cette clause a été insérée dans le but d'éviter une intervention directe déguisée, et d'empêcher les communes d'entreprendre par voie détournée la construction directe, en se faisant l'unique actionnaire de la société.

Le législateur s'est méfié de cela et, dans la circulaire du 27 février 1907 aux préfets, le ministre du travail insiste sur ce point : « L'intention manifeste du législateur, a été de limiter aux deux tiers du capital social ce concours des départements et des communes, pour les empêcher de se substituer aux initiatives privées et pour leur laisser comme garantie, l'intérêt même de ces initiatives à assurer une bonne gestion (1). »

Il ajoute, pour le cas où les communes concourraient simultanément ou successivement avec d'autres établissements publics à cette souscription d'actions : « La souscription de chacun d'eux ne saurait, avec les souscriptions similaires dépasser *au total* les deux tiers de capital social ; car

(1) Circulaire ministérielle du 27 février 1907 aux préfets, IV, A. Documents de la Prévoyance sociale, p. 39.

s'il en était autrement, le capital social pourrait être intégralement couvert en dehors de toute intervention des capitaux, des initiatives individuelles, et ainsi disparaîtrait la garantie qui doit résulter pour les établissements publics souscripteurs, de l'intérêt de ces initiatives à l'étroite surveillance de la gestion. J'estime donc, d'accord avec le département de l'intérieur, qu'il faut entendre le texte de l'article 6 de la façon suivante : le *total* des actions souscrites par les communes ou les établissements de bienfaisance ne peut dépasser les deux tiers du capital social. »

Pendant on doit admettre que la commune, en souscrivant ainsi les deux tiers du capital social, en devient la principale actionnaire, et tout en lui donnant une influence prépondérante, cela lui permet d'avoir des représentants pour surveiller d'une façon plus étroite l'administration de cette société.

C'est par l'application, la mise en pratique de cette clause, que nous avons le droit d'espérer voir les villes prendre l'initiative de la constitution des *sociétés paravents* que préconise M. P. Pic, dont elles souscriront la majeure partie des titres et qui en réalité seront des filiales financières des municipalités (1).

3° Les maisons des sociétés ne pourront être aliénées en-dessous de leur prix de revient, ni louées à des prix inférieurs à 4 0/0 de ce prix ; ce revenu sera considéré comme un revenu net de toutes charges, et notamment de l'amortissement en 30 années pour les maisons individuelles et en 60 années pour les maisons collectives.

(1) Une société analogue vient d'être créée à Lyon sous les auspices de la municipalité : c'est la *Société démocratique des habitations hygiéniques à bon marché de Lyon*. Voir les statuts de cette société dans le Bulletin officiel municipal de la ville de Lyon, 12 déc. 1909, p. 957.

Il y a là, il nous semble, une anomalie singulière. Nous voulons venir en aide à des œuvres philanthropiques, à des sociétés de construction d'habitations à bon marché, à des entreprises qui en somme rapportent peu aux propriétaires. Eh bien, la loi de 1906 ne nous permet de souscrire qu'à des entreprises rapportant 4 0/0, de sorte que, destinée à soutenir des œuvres de pure philanthropie elle, nous oblige en réalité à soutenir des œuvres capitalistes.

La lettre de la loi se trouve ainsi en contradiction avec son esprit (1).

Il en est de même pour la durée de l'amortissement qui nous paraît trop courte. M. Strauss justifiait ainsi dans son rapport ces différentes restrictions : « Dans le deuxième paragraphe, après les mots *ni louées à des prix inférieurs à 4 0/0 de ce prix*, nous proposons d'ajouter : *ce revenu sera considéré comme un revenu net de toutes charges et notamment de l'amortissement en trente années pour les maisons individuelles, et de soixante années pour les maisons collectives*. Cette addition a pour but d'éviter, conformément au vœu de la *Société française des habitations à bon marché*, que les communes et les départements fassent concurrence aux sociétés anonymes et aux particuliers et entravent en quoi que ce soit le mouvement de l'amélioration de l'habitation ouvrière par l'initiative privée. Plus nous avons le désir de multiplier et de fortifier les modes directs ou indirects d'intervention des pouvoirs publics, plus nous considérons comme nécessaire de ne laisser subsister aucune incertitude sur le rôle dévolu à l'association, au groupement coopératif, aux bonnes volontés philanthropiques.

(1) Rapport de M. Turot au conseil municipal de Paris, séance du 24 juin 1907, *Bulletin de la Société des habitations à bon marché*, 1907, p. 320.

C'est d'ailleurs traduire la pensée gouvernementale qui a inspiré la préparation et la présentation du projet de loi concernant l'article 6, que de sauvegarder les intérêts de la construction privée tout en encourageant le développement par les pouvoirs publics de l'habitation économique. Il résulte, en effet, d'après une note de la *Société française*, des comptes de toutes les sociétés anonymes d'habitations à bon marché que, pour qu'elles puissent avoir la certitude de donner à leurs actionnaires un intérêt réduit de 3,50 0/0, il est nécessaire qu'elles calculent le loyer des maisons individuelles de la façon suivante. En prenant pour exemple une maison d'un prix de revient de 10.000 francs, on a :

Charges.	100 fr.
Réserve pour réparations décennales.	100 »
Amortissement en 30 années	210 »
Intérêt à 4 0/0 sur 10.000	400 »
Total.	810 »

« Le revenu de 4 0/0 ne donne que 3.50 0/0 à distribuer aux actionnaires par suite de la nécessité de constituer la réserve légale et une petite réserve pour imprévus. Une maison individuelle doit donc, au plus bas, être louée sur le taux minimum de 8 fr. 10 0/0 de son prix de revient.

« Dans une maison collective, le calcul pour un immeuble de 100.000 francs donne les chiffres suivants :

Charges (non compris celles de la salubrité).	2.500 fr.
Réserves pour réparations décennales	500 »
Amortissement en 50 ans à 3 0/0	900 »
Intérêts aux actionnaires 3.50 0/0	3.500 »
Réserve spéciale (vacances et imprévus).	300 »
Réserve légale 5 0/0 sur 5.200 francs.	260 »
Total	7.960 »

« Cela revient à dire que les loyers d'une maison collective doivent être calculés (non compris les charges de salubrité), sur le taux de 8 0/0 du prix de revient. Une société ou administration qui louerait sur le pied d'un revenu brut de 4 0/0 serait donc dans l'incapacité de donner un intérêt quelconque et d'amortir l'immeuble. Si quelques-uns trouvent que l'amortissement en 50 ans est un peu court, il faut par contre, remarquer que les frais de grosses réparations dépasseront à partir de cette époque, les chiffres prévus, et que dès lors il y aura compensation. La plupart des sociétés immobilières estiment du reste que la dépréciation des immeubles au bout de dix ans est de 20 0/0 de leur prix de revient (1). »

Nous ne saurions admettre sans de grandes réserves, cette thèse de la Société française des habitations à bon marché, qui est passée tout entière dans la loi de 1906.

En effet, si les explications et les calculs qui nous sont présentés paraissent très justes, les divers éléments qui leur servent de bases sont considérablement exagérés et notamment le taux du loyer et le minimum d'intérêt à verser aux actionnaires.

La conclusion à laquelle arrive M. Strauss, d'exiger comme une nécessité un taux de location minimum de 8 0/0 environ du prix de revient, non compris les charges, est en effet très exagérée et en opposition avec les exemples produits par M. Picot dans son rapport au Congrès de 1900. Nous y voyons que les maisons à étages louées à l'ouvrier ayant un salaire régulier, rapportent à Paris, lorsqu'elles sont construites dans de bonnes conditions et dans un quar-

(1) Rapport de la Commission sénatoriale. Voir Sénat, année 1906, n° 3. Annexe au procès-verbal de la séance du 23 janvier 1906 et Strauss et Baulez, *op. cit.*, p. 144.

tier fréquenté par les ouvriers, environ 3,50 0/0, dont 3,50 0/0 de produit net (1).

De même, à Lyon, la Société d'habitations économiques fondée par M. Mangini, sert à ses actionnaires un dividende de 4 0/0 qui ne peut être déplacé. Le surplus des bénéfices (cela prouve qu'ils existent) est employé en constructions à bon marché. Les non-valeurs sont à peu près nulles, elles n'atteignent pas 2 0/0 par an (2).

On pourrait donner bien d'autres exemples, mais ceux que nous avons cités montrent suffisamment l'écart considérable qui existe entre le calcul fait par M. Strauss et celui fondé sur les chiffres fournis par la plupart des sociétés d'habitations.

D'ailleurs, les larges crédits ouverts aujourd'hui aux sociétés, grâce à l'intervention des établissements de bienfaisance, des caisses d'épargne et de la Caisse des dépôts et consignations qui prêtent à 3 0/0 (et même à 2 0/0 selon les dispositions de la loi de 1908 concernant les caisses d'épargne), permettraient d'abaisser facilement ce chiffre de 3 fr. 50 0/0 exigé par la loi de 1906.

En un mot, ce taux devrait pouvoir varier avec les circonstances et baisser toujours à 3 0/0, quand la commune deviendra la principale actionnaire.

Les villes allemandes qui pratiquent beaucoup la souscription d'actions, ne servent le plus souvent que 3 0/0 d'intérêt, et quand elles souscrivent des actions ou parts de sociétés de construction, elles renoncent en pareil cas aux intérêts.

Les dispositions concernant *la durée* de l'amortissement sont aussi trop restrictives.

(1) G. Picot, *Rapport au Congrès international de 1900*, p. 153.

(2) Cf. notre thèse p. 27, chap. I.

En effet, comme l'ont montré d'une manière si claire MM. Turot et Bellamy, la durée d'amortissement (qui est de 30 ou 60 ans) est un peu réduite et pourrait être portée facilement à 40 ou 50 ans pour les maisons individuelles, et 70 ou 80 ans pour les maisons collectives, d'autant plus que la réserve annuelle de 100 francs ou de 500 francs pour « réparations décennales », est assez forte pour qu'on n'ait pas à craindre une dépréciation trop rapide de l'immeuble (1).

De plus, le prélèvement pour réserve légale n'est plus obligatoire quand il atteint le 1/10 du capital, c'est-à-dire, d'après le calcul de M. Turot, au bout de 25 ans pour la maison individuelle et de 20 ans pour la maison collective. On pourra donc à cette époque employer ces prélèvements aux paiements des grosses réparations, et les chiffres prévus pour ces dernières sont donc exagérés.

4^e Enfin, dernière condition exigée par la loi, *les souscriptions d'actions devront être préalablement approuvées par le ministre du commerce, après avis du Comité permanent du conseil supérieur des habitations à bon marché, aux délibérations duquel participera le Directeur de l'administration départementale et communale au ministère de l'intérieur, tuteur des finances locales.*

Cela permettra une surveillance étroite de la part du pouvoir central, qui pourra ainsi refréner toute initiative trop hardie de la part d'une ville.

En résumé, toutes ces restrictions, établies dans le but assurément très noble, soit de sauvegarder les intérêts financiers des villes, soit de protéger l'initiative privée, menacent de paralyser absolument l'intervention des villes dans la forme que nous venons d'étudier.

(1) H. Turot et H. Bellamy, *op. cit.*, p. 149.

Elles semblent porter l'empreinte de la méfiance exagérée que manifestait à son égard M. Rostand dans son rapport au Congrès international de 1900 (1).

« A propos de ces deux formes de concours (souscriptions d'actions et d'obligations), on a parlé de socialisme d'Etat ou de socialisme municipal. Ce n'est pas parler avec une précision scientifique, et nous abusons un peu de ces expressions.... Mais il n'en est pas moins des points vulnérables dans ces procédés. Tout est de voir au juste lesquels. C'est qu'ils s'exercent au moyen des fonds publics : c'est que l'énergie de l'association ou de l'individu peut s'anémier en se jugeant moins nécessaire : c'est surtout qu'on est en droit de craindre que les concours publics ne soient ultérieurement exagérés par les surenchères des corps électifs... Nous irions cependant jusqu'à les admettre, mais sous ces réserves et en demandant qu'elles s'imposent des conditions de circonspection : par exemple... pour les participations en actions, une quotité secondaire dans le capital de la société, l'entrée d'un petit nombre de délégués dans le Conseil d'administration, l'unique et exclusif dessein de seconder la naissance d'une entreprise et de déterminer plus de confiance des capitaux privés. »

Loin d'être dangereux, ce procédé d'intervention est à la fois pratique, nécessaire, utile, légitime même ; c'est aussi celui adopté par le conseil supérieur, qui a émis en ce sens le vœu suivant dans la session du 20 mai 1908 :

« Que par analogie avec l'obligation établie par l'article 11 de la loi anglaise du 25 juillet 1890 sur les logements ouvriers, de pourvoir en cas d'expropriation d'un quartier insalubre au logement de la moitié au moins des travailleurs expulsés.

(1) Rostand, *Rapport au Congrès international de 1900*, p. 153.

« L'autorisation aux communes d'emprunter pour l'expropriation d'un quartier insalubre soit donnée sous la condition d'affecter une fraction de l'emprunt à la *souscription*, en vertu de la loi du 12 avril 1906, d'actions de sociétés d'habitations à bon marché, existantes ou à créer le montant de ces actions devant être employé à construire des habitations qui peuvent être offertes en location à un certain nombre de familles ouvrières déplacées, en première ligne aux familles nombreuses (1). »

Ce vœu a été rejeté par le ministre des finances, et devant les objections qui ont été opposées, le Comité permanent estime, « que sans abandonner cette réforme partielle qui est d'un intérêt capital, il convient de la rattacher à la question générale, dont elle dépend étroitement, celle de la révision de la loi sur l'expropriation, en vue de la combiner avec la loi du 15 février 1902 et de tenir compte de la valeur sanitaire, comme le font les Anglais dans la fixation de l'indemnité allouée au propriétaire exproprié, et comme l'a déjà formellement demandé le Conseil supérieur (2) ».

A l'étranger, et particulièrement en Allemagne où ce procédé est très en faveur, on a obtenu les meilleurs résultats. L'association rhénane déclarait à ce sujet dans un de ses récents rapports :

« Les sociétés ne doivent pas constituer des entreprises purement privées, elles doivent prendre le caractère d'institutions de droit public. Sans doute elles doivent rester des institutions autonomes groupant des citoyens de toutes classes, mais leur but est en somme de droit public et leur intervention dans l'amélioration de l'habitation des classes

(1) Rapport du Conseil supérieur, *op. cit.*, année 1908, p. 82.

(2) Rapport pour l'année 1908, année 1909, p. 24.

peu fortunées ne constitue qu'un allègement des obligations de la commune elle-même (1). »

De même la circulaire de 1903 du gouvernement saxon dictait ainsi leur devoir aux villes. « La commune, mieux que tout autre organe, est en mesure de faire des réformes positives... Elles ont encore trop peu rendu de services... Il est dans la nature des choses que les besoins locaux, les circonstances spéciales soient déterminantes, et qu'il faille laisser libre cours à l'autonomie administrative (2). »

Nous voyons en effet très fréquemment les villes allemandes souscrire des actions ou parts de sociétés, et cette liberté leur est donnée presque sans aucune limitation.

Nous trouvons comme villes ayant ainsi prêté leur concours à des sociétés de constructions dans la province rhénane :

ALTENESSEN : Souscription de 2.000 marks de parts.

ANDERNACH : » 5.000 » »

BONN : » 20.000 » »

GREFELD : » 1.000 » »

CRONENBERG : » 5.000 » »

DUISBOURG : » 12.000 » d'actions et
3 parts à 300 M.

DULKEN : » 3.000 marks de parts.

DUREN : La ville a reçu un legs de 20 actions de 300 marks.

EMMERICH : Souscription de 3.000 marks de parts.

ERKRATH : » 3.000 » d'actions.

ESCHWEILER : Souscription de 2.000 marks de parts.

ESSEN : 1^{re} société : souscription de 15 parts à 200 M. ;
2^e société : souscription de 15 parts à 200 M. ; 3^e société de

(1) Association rhénane. Rapport, 1901-1902.

(2) Fuster, *op. cit.*, p. 19 et p. 69.

10 parts à 300 M. ; 4^e société : souscription de 5 parts à 200 M.

EUSKIRCHEN : Souscription de 500 M.

GOMMERSBACH : L'arrondissement a souscrit 2.000 M. de parts et 2 communes 1.000 et 600 M.

HEERDT : Souscription de 8.400 M. d'actions.

HILDEN : » de 5.000 M. »

HÜTTROP : » de 5 parts à 200 M.

KIRN : » de 5.000 M. de parts.

KREUZNACH : » de 58 parts à 150 M. avec renonciation à partie des dividendes.

LANGENBERG : Souscription de 3.000 M. de parts.

LINN : » de 3.000 M. d'actions.

LINZ : » de 6.200 M. »

LUTTRINGHAUSEN : » de 3.000 M. »

MAYEN : » de 5.000 M. »

MULHEIM-RHEIN : 1^{re} société, 5.000 M. » 2^e société, 30.000 M.

MULHEIM-RUHR : 1^o prêt de 60.000 M. à 4 0/0 par la caisse d'épargne municipale ; 2^e société : souscription de 2.000 M. En outre, emprunt direct par la ville à la caisse d'invalidité, de capitaux prêtés ensuite contre hypothèque à la société aux mêmes conditions (6.500 M. à 3,50 0/0 plus 1,50 0/0 pour amortissement, 5.700 M. à 3,50 0/0 et 1 0/0 6.500 M. à 3 plus 5 0/0) ; 3^e société : souscription de 2.000 M. Même opération (prêts de 90.000 M. à 3,50 plus 1 0/0 et 20.000 M. à 3 plus 2 0/0).

NEUSS : 1^{re} société : souscription de 10.000 M. ; 2^e société et 3^e société, garantie.

NEVIGES : Souscription de 10.000 M.

OBERHAUSEN : Souscription de 1.000 M.

ODENKIRCHEN : Souscription de 50.000 M.

OHLIGS : Souscription 5.000 M. (renonciation aux intérêts).

ŒDT : Souscription de 3.000 M.

OPLLADEN : Souscription de 20.000 M.

RADERVORMWALD : La commune a emprunté 20.000 M. à la caisse d'invalidité et prêté aux personnes qui veulent construire des maisons de deux familles. Elle paie 3 0/0 plus 1,50 0/0 d'amortissement et exige 3,50 plus 1,50 0/0, le demi pour cent qui reste est bonifié à la caisse d'épargne qui se charge des opérations.

RATH : Souscription de 2.800 M.

RELINGHAUSEN : Souscription de 2.000 M. de parts, et prêt à la caisse d'épargne municipale de 60.000 M. à 3,50 0/0 empruntés par la caisse d'épargne à la caisse d'invalidité.

RHEINBROHL : Souscription de 1.000 M.

RONSDORF : — 1.000 M.

RUTTENSCHIED : — 5.000 M.

SAARBRUCKEN : — 1.500 M. et prêt à 3 3/4 0/0 jusqu'aux deux tiers de la valeur de l'immeuble.

SIMMERN : Prêt par l'arrondissement de 15.000 M. à 3 1/4 plus 1 1/4 0/0 d'amortissement, et par la ville de 10.000 M. à 3,50 0/0 avec droit de résiliation immédiate.

SOLINGEN : 1° Souscription de 5.400 M. ; 2° société : souscription de 3.000 M.

STOLBERG : Souscription de 1.000 M.

VELBERT : Souscription de 10.000 M.

VIERSEN : 2° société : Souscription de 62.000 M.

WALD : Souscription de 3.000 M.

WERMELSKIRCHEN : Souscription de 4.000 M.

La ville de Neuss a pris pour 100.000 marks d'actions de la Société de construction, à charge pour celle-ci de loger un certain nombre d'assistés, et plus directement, souvent

les villes ont construit des maisons pour leurs assistés, avec les fonds de l'assistance (1).

D'ailleurs, ce procédé n'exclut pas, en Allemagne, les autres modes d'intervention et se combine presque toujours avec la garantie.

Il en est de même en Belgique, où ce mode d'intervention est très employé. Dès janvier 1899, les communes de Schaerbeck souscrivaient 800 actions de 250 francs, le reste étant souscrit par les établissements de bienfaisance de la commune. En novembre 1899, le conseil communal de Bruxelles prend l'initiative d'une société anonyme des habitations ouvrières au capital de 1 300.000 francs en 13.000 actions de 100 francs, la ville en souscrit 3.000 (2).

Toutes ces expériences faites à l'étranger, et dont on ne semble pas avoir voulu tenir compte en France, montrent bien qu'il aurait suffi de fixer à 3 0/0 la limite minima du revenu net de toutes charges, et la durée maxima de l'amortissement, respectivement à 70 et 50 ans pour les maisons collectives et les maisons individuelles.

SECTION III. — Garantie d'un dividende ou d'un intérêt aux actionnaires.

A défaut de prêts, de souscriptions d'actions ou d'obligations, on permet aux communes de garantir jusqu'à concurrence de 3 0/0 au maximum, le dividende des actions ou l'intérêt des obligations desdites sociétés, pendant dix ans au plus à compter de leur constitution.

Assurément la garantie de dividende ou d'intérêt est

(1) Ed. Fuster, *op. cit.*, p. 70-71.

(2) Rostand, *Rapport international au Congrès de 1900*, p. 35 e p. 153.

peut-être le moyen le plus puissant, sinon le meilleur, pour procurer aux sociétés les capitaux dont elles ont besoin, et décider les capitaux privés à coopérer à l'entreprise des habitations salubres à bon marché. « En effet, nous dit M. Strauss dans le commentaire de la loi, autant le capitaliste, le petit rentier est timoré pour apporter son argent à une industrie, à une exploitation nouvelle, quelque vif que soit d'ailleurs son intérêt, autant il est empressé à souscrire aux emprunts de l'Etat, des départements et des communes et aux entreprises qu'ils garantissent. Ce mode d'encouragement qui avait été réservé jusqu'ici par l'Etat à un petit nombre d'exploitations, telles que les chemins de fer, a été étendu d'une manière très timide et très prudente à la construction des habitations à bon marché. Les communes pourront donc substituer leur crédit au crédit de la société et dire aux particuliers : « Vous pouvez apporter des fonds à telle affaire ; si cette affaire ne vous rapporte pas un intérêt de 3 0/0, je le passerai moi-même sur ma caisse. »

Et le ministre, dans sa circulaire du 27 février 1907, appelle toute l'attention des préfets sur ce nouveau mode d'action des communes. « Cette dernière modalité d'encouragement vous apparaîtra sans doute avec tous ses avantages pour les communes qui voudraient tenter une première expérience limitée d'intervention. Par des *sacrifices relativement peu importants*, et dont il est en tout cas facile de mesurer le maximum et la durée, on réussirait probablement dans bien des centres à déterminer ainsi des bons vouloirs hésitants, à *rallier des capitaux* que la seule philanthropie ne peut suffire à attirer, mais qui cependant se déroberaient à la spéculation, s'ils trouvaient avec l'attrait de bien faire, la sécurité d'un revenu suffisant. Ce procédé devant lequel l'Etat n'a pas reculé dans certains cas pour

assurer la stabilité de grandes entreprises d'intérêt général, trouverait encore plus peut-être ici son application normale, pour les communes, qui, sans courir les risques d'une gestion plus ou moins directe, s'assureraient ainsi, avec un aléa préfixé, le concours de sociétés indépendantes, dans l'intérêt de l'hygiène sociale (1). »

Comme on le voit, cette circulaire fait valoir les avantages très réels de la garantie d'un dividende : d'une part, pour les communes, minimum de sacrifices, dont le chiffre est assez facile à connaître à l'avance, et durée limitée d'engagement ; d'autre part, moyen commode, presque unique pour attirer l'initiative privée et la faire coopérer d'une façon active à l'œuvre des habitations à bon marché.

Les villes peuvent ainsi à leur choix, garantir le dividende des actions ou l'intérêt des obligations ; elles apprécieront le mode qui conviendra le mieux selon les cas. En général, pour constituer et lancer une société nouvelle, il vaudra mieux avoir recours au premier mode, tandis que s'il suffit d'aider une société existante, la garantie des intérêts sera mieux indiquée.

Malheureusement, ce mode d'action des communes comporte les mêmes restrictions que la souscription d'obligations et d'actions, nous voulons parler de l'interdiction de prendre part à l'administration de ces sociétés. C'est ce qu'expliquait M. Stevenson, délégué de la ville de Glasgow au Congrès international de 1900 : « Ce procédé d'intervention timide ne me sourit guère, et voici pourquoi. La garantie de l'Etat (ou des communes), ce sont les fonds des contribuables. Le gouvernement garantit que l'obligataire aura 3 ou 4 0/0. Ce dernier sera satisfait soit, mais le sera-

(1) Circulaire ministérielle du 27 février 1907 aux préfets, IV, D. *Documents de la prévoyance sociale*, *cp. cit.*, p. 39.

t-il, le contribuable, avec les deniers de qui on paiera les obligataires, lui qui n'a aucune voix dans l'application de la dépense et qui n'a pas le contrôle de l'emploi des fonds » (1) ?

Les communes consentiront-elles, en outre, aussi facilement qu'on le pense, à garantir des dividendes ou des intérêts à des sociétés dans lesquelles elles *n'auront aucune part d'administration, et spécialement* à des sociétés d'habitations ouvrières qui ont la mauvaise réputation (la plupart du temps fausse) de ne rapporter aucun bénéfice.

Il faudrait pour remédier à cela, et nous ne saurions trop le répéter, réformer notre législation sur la municipalisation des services publics et permettre la création d'institutions analogues aux Instituts autonomes italiens.

Les conditions suivantes sont enfin imposées à la garantie d'intérêts ou de dividendes. Elle ne peut être donnée que jusqu'à concurrence de 3 0/0 ; elle doit être limitée à une durée de 10 années à compter de la constitution de la société et enfin approuvée par le ministre du travail, après avis de la commission supérieure des habitations à bon marché.

Sur le premier point, c'est-à-dire sur le taux même, rien à dire, sauf que si ce chiffre de 3 0/0 doit être en général admis, rien n'empêcherait cependant de l'augmenter dans certaines circonstances.

La durée de *10 années* fixée par la loi, dans le but de ne pas entraîner les municipalités dans des engagements successifs est assurément trop courte. En effet, cette limite ne permettra pas de constituer des sociétés de longue durée, car elle éloignera en quelque sorte les capitaux qui ne seront pas garantis assez longtemps. Il faudrait au moins que la

(1) Compte-rendu du Congrès de Paris, 1900.

garantie durât le temps nécessaire à l'amortissement de la moitié du capital-obligations.

Elle peut rendre cependant des services, en facilitant la création et la mise en marche des sociétés, à qui elle permettra de sortir de la phase initiale, c'est-à-dire la plus critique. Ce but, s'il était atteint complètement, justifierait pleinement l'innovation du législateur.

Assurément les municipalités devront user avec prudence de ce mode d'intervention ; la loi de 1908 ne les a d'ailleurs pas abandonnées à elles seules dans cette tâche souvent délicate, et les a pourvues d'une sorte de tutelle assez étroite, en exigeant l'*approbation du ministre du travail et de la prévoyance sociale*.

L'autorisation devra même dans certains cas être donnée *par un décret ou par une loi* : « D'après la jurisprudence administrative, une garantie de dividende accordée pour 10 ans doit être assimilée à un engagement à long terme, et tout engagement à long terme d'une commune, d'un département est autorisé dans les mêmes formes qu'un emprunt ; or, en ce qui concerne les départements, certains emprunts ne peuvent être autorisés que par le Parlement (loi du 10 août 1871, art. 41) ; en ce qui concerne les communes qui ont une dette supérieure à un million de francs, les emprunts sont autorisés par décret (lois du 5 avril 1884 et du 7 avril 1902) ; enfin, en ce qui concerne la ville de Paris, tous les emprunts sont autorisés par une loi (loi du 24 juillet 1867, art. 17). Il est indubitable que la garantie d'intérêt devrait être accordée dans la même forme (1). »

En Allemagne, et spécialement dans la province rhénane où, nous l'avons vu, les capitaux sont procurés aux com-

(1) Strauss et Baulez, *op. cit.*, p. 169.

munes et aux sociétés d'habitations, directement par la caisse d'assurance-invalidité, la garantie des communes est d'une nature particulière. En effet, la caisse en prêtant aux sociétés ouvrières, s'assure beaucoup plus de garanties et stimule l'action des communes, en leur demandant de se considérer comme coresponsables des engagements pris par les sociétés. Aussi la délibération du conseil communal est-elle toujours nécessaire, car c'est un véritable engagement que prend la ville vis-à-vis de la société.

Voici par exemple, les termes de l'engagement que prenait le conseil municipal de Dusseldorf, pour garantir l'emprunt de 190.000 M. fait par la Société d'épargne et de constructions à la Caisse d'invalidité du Rhin : « Conformément à la délibération du conseil municipal en date du 4 juin 1901, la commune de Dusseldorf accorde sa garantie, *comme si elle était elle-même débitrice*, pour l'emprunt régularisé par ce qui précède, sous cette réserve que la garantie cessera, dès que le montant du prêt, en raison d'un amortissement annuel opéré sur le taux de 10/0 au moins (et majoré chaque fois des intérêts correspondant au capital déjà amorti), sera inférieur aux deux tiers du prix de revient (achat du terrain et construction de l'objet du gage), évalué à 210.000 M. Il est sans influence sur la durée et le montant de la garantie, que la caisse d'assurance réduise l'amortissement ou même le suspende temporairement ; en pareil cas, la commune sera *responsable seulement* pour la somme qui aurait été encore due si l'amortissement avait été continué régulièrement, conformément aux données ci-dessus. La garantie s'éteint, si le prêt n'est pas couvert par une première hypothèque sur les immeubles mis en gage, ou si ce rang devait lui être enlevé d'accord avec la caisse d'invalidité (1). »

(1) Post-scriptum du 24 octobre à la reconnaissance de dette de la

Nombreuses sont les municipalités qui ont prêté ainsi leur concours financier aux sociétés de construction de la province rhénane, et nous trouvons au 1^{er} octobre 1902 :

Garanties pour emprunts de :	
Aldekerk	30.000 marks
Barmen	500.000 —
Benrath	250.000 —
Bonn	40.000 —
Cologne-Nippes	94.000 —
Cologne-Ehrenfeld . . .	93.000 —
Corschenbroich	4.000 —
Crefeld	425.000 et
	120.000 —
Cronenberg	70.000 —
Dieringhausen	600.000 —
Duisbourg.	70.000 —
Dulken.	200.000 —
Dusseldorf.	50.000 —
Emmerich.	150.000 —
Eschweiler.	10.000 —
Essen	75.000 —
Euskirchen	75.000 —
München Gladbach . . .	300.000 —
Goch	30.000 —
Gimmersbach	15.400 —
Heerdt	80.000 —
Heiligenhaus	28.000 —
Huls	26.000 —
Haldenkirchen	50.000 —

Caisse de construction de Dusseldorf (19 août 1901) pour 190.000 marks et cautionnement par la municipalité. Fuster, *op. cit.*, annexe 10, p. 68.

Lennep.	450.000	marks
Luttringhausen	20.000	—
Malstadt-Burbach	30.000	—
Mayen	Garantie	sans limite
Mülheim-Rhein	20.000	marks
Neuss (3 sociétés)	333.000	—
Neviges	10.000	—
Oberhausen	150.000	—
Odenkirchen	230.000	—
Ødt.	12.000	—
Ohligs	100.000	—
Opladen	69.000	—
Rath	60.000	—
Remscheid	350.000	—
Rheydt.	200.000	—
Ronsdorf	100.000	—
Solingen (2 sociétés)	260.000	—
Stolberg	5.000	—
Velbert.	100.000	—
Viersen (2 sociétés)	400.000	—
Wald	210.000	—
Wermels Kirchen	100.000	—

SECTION IV. — Subventions accordées par les municipalités aux Comités de patronage des habitations à bon marché.

Il existe enfin un dernier mode de concours financier des municipalités : nous voulons parler des subventions qu'elles peuvent accorder aux Comités de patronage des habitations à bon marché et qui seront souvent de la plus grande utilité (1).

(1) « Les Comités peuvent recevoir des subventions de l'Etat, des départements et des communes. . . » Art. 3 de la loi du 12 avril 1906.

Comme nous l'avons remarqué en effet à différentes reprises, en face de la situation lamentable du logement ouvrier actuel, et avant de songer à rendre l'individu propriétaire de sa maison, il y a à accomplir tout un programme de réformes, toute une œuvre d'assainissement qu'indique la loi de 1906, en en chargeant les municipalités par l'organe des Comités de patronage.

Or c'est à cela que seront employées avec fruit les subventions qu'accorderont les communes. Il n'est pas nécessaire souvent de grosses sommes, mais des ressources sont cependant nécessaires, nous dirions même essentielles pour permettre aux Comités d'accomplir le programme immense qui leur a été tracé.

Nous le verrons d'ailleurs en étudiant spécialement les Comités de patronage, l'insuccès partiel ou le peu de résultats auxquels ils sont arrivés jusqu'ici, proviennent en grande partie du manque de ressources absolu dans lequel ils se trouvent.

Aussi ne saurions-nous trop engager les municipalités, qui souvent n'osent agir elles-mêmes, à accorder ainsi des subventions aux Comités de patronage. Placés à côté d'elles pour encourager toutes les tentatives d'amélioration de l'habitation ouvrière, ils pourront soit par des enquêtes approfondies faisant connaître la gravité du mal et les remèdes à y apporter, soit par des brochures et des conférences vulgarisant les avantages accordés par la loi, apporter un concours peu onéreux et des plus efficaces.

La question de l'habitation ouvrière (et nous ne saurions trop insister sur ce point), est à la fois une question de réforme de la part des pouvoirs publics et une question d'éducation des individus. Or les Comités de patronage seront, en même temps que les conseillers utiles et diligents, les agents d'exécution des municipalités.

SECTION V. — De l'action combinée des municipalités avec l'assistance publique et avec d'autres institutions de bienfaisance ou d'assistance.

On a cherché à Paris à combiner l'action de l'Assistance publique avec celle de la municipalité, mais la première tentative faite en ce sens échoua comme ne rentrant pas dans les termes de la loi.

Considérant d'une part, qu'il est permis à l'Assistance publique d'employer le cinquième de son patrimoine en création d'habitations à bon marché ou en constructions, que, d'autre part, une municipalité peut de son côté souscrire à des actions de sociétés d'habitations et ce jusqu'à concurrence des deux tiers, on avait espéré pouvoir combiner ces diverses actions et arriver à créer une entente entre M. le préfet de la Seine et M. le directeur de l'Assistance publique, à l'effet de constituer une société dans laquelle l'Assistance publique souscrirait pour un tiers, et la ville de Paris pour deux tiers, suivant la proposition de M. Turot.

M. le préfet de la Seine a considéré cette combinaison comme illégale et a déclaré « qu'elle doit faire l'objet d'un nouvel examen ».

« Si vous vous reportez en effet, non seulement au texte de la loi, mais aux commentaires et à la circulaire par laquelle M. le ministre de l'intérieur a signalé les dispositions de la loi aux départements et aux communes, vous verrez que M. le ministre déclare que la participation des bureaux de bienfaisance et des communes ne saurait dépasser les deux tiers, parce que la pensée maîtresse de la loi a été que, sauf le cas particulier de l'Assistance publique lorsqu'elle construit de ses propres deniers, l'initiative privée doit se trouver

mêlée à ces œuvres. C'est ce que dit M. le ministre de l'intérieur dans sa circulaire (1).

« Le législateur a craint que les communes, les départements, l'Assistance publique et les bureaux de bienfaisance, obéissant à des sentiments généreux, ne se trouvassent entraînés et que l'initiative privée qu'on a cherché à stimuler ne fût arrêtée dans son élan. En dehors du cinquième fixé par la loi, on voulut rendre nécessaire la coopération de l'assistance privée. Et, lorsque cette initiative ne se suffit pas à elle seule, le concours limité des communes et des départements peut être obtenu.

« Si ma thèse est exacte — et vous voyez de quelles considérations elle s'inspire, — la proposition de M. Turot est inapplicable, puisque par le rapprochement de la ville et de l'Assistance nous arriverions, en dehors du cinquième accordé à cette dernière, à entreprendre à nous seuls des opérations de construction dont nous serions également seuls à déterminer les limites (2). »

Ce procédé d'intervention étant écarté à la fois par l'avis de M. le préfet de la Seine et la circulaire ministérielle, que reste-t-il ? Le champ d'action est encore bien vaste et M. le préfet de la Seine l'indique dans la même séance.

« La seule chose vraiment légale que nous puissions faire, c'est de favoriser la création d'associations de constructions à bon marché. Une fois ces associations fondées,

(1) L'intention manifeste du législateur a été de limiter aux deux tiers du capital social le concours des départements et des communes, comme d'ailleurs celui des bureaux de bienfaisance, hôpitaux, pour les empêcher de se substituer aux initiatives privées et pour leur laisser comme garantie l'intérêt même de ces initiatives à assurer une bonne gestion. Circulaire ministérielle du 27 février 1907 aux préfets, IV, A.

(2) Note du préfet de la Seine. Conseil municipal de Paris. Séance du 24 juin 1907. *Bulletin officiel de la ville de Paris*, 25 juin 1908.

nous pourrons les seconder de deux façons, d'abord en leur cédant à bas prix un certain nombre de terrains communaux, ensuite en souscrivant à une partie de leurs actions ou de leurs obligations. Ces sociétés, qui seules seraient impuissantes, pourront avec notre aide arriver à des résultats sérieux. Jusqu'ici elles n'ont pas encore rendu de services appréciables. »

Le conseil municipal de Paris a ainsi cédé des terrains, tandis que l'Assistance publique mettant à profit les dispositions légales qui le lui permettaient, construisait de son côté quelques habitations à bon marché.

Mais ces essais jusqu'ici ont été vraiment trop timides. Il faut agir énergiquement, et pour cela avoir des plans d'ensemble qu'on fera connaître ainsi que les conditions des prêts.

Dans les grandes villes, on devra constituer des groupements importants, des grosses sociétés capables d'entreprendre des constructions sur une vaste échelle. Cela présentera un double avantage : d'une part, celui de traiter avec l'Assistance publique ou les bureaux de bienfaisance afin d'emprunter non plus d'infimes subventions, comme cela s'est fait jusqu'à ce jour, mais des sommes importantes, et d'autre part, celui de comprendre dans ladite opération un grand nombre de terrains que les municipalités mettent à notre disposition et qui souvent, ainsi à Paris, n'ont pas trouvé d'acquéreurs.

Dans les villes de moyenne importance où les caisses d'épargne régionales sont quelquefois très riches, les municipalités devront agir auprès d'elles pour leur faire constituer des sociétés d'habitations. Il y a déjà eu des essais

assez nombreux, mais ils sont pour la plupart trop timides.

Il en sera de même avec les hospices qui possèdent de grandes ressources, mais dont les conseils d'administration ne sont pas encore formés à ces idées nouvelles.

Les municipalités ne peuvent-elles pas enfin agir auprès des sociétés de secours mutuels si nombreuses aujourd'hui, soit en les poussant à créer des sociétés d'habitations à bon marché, soit en leur demandant des fonds.

Ainsi est intervenu M. Charles Lallemand, préfet de la Haute-Vienne, en faisant créer à Limoges, où la situation du logement était déplorable, un certain nombre de sociétés adjointes aux sociétés de secours mutuels, qui contribueront beaucoup à l'amélioration du logement.

En un mot, les capitaux ne manquent pas, mais ils n'osent se lancer dans les entreprises de constructions d'habitations ouvrières. C'est aux municipalités qu'échoit le rôle très important de les y pousser, de contribuer elles-mêmes à la formation des sociétés, en fournissant des subsides ou en garantissant un intérêt aux capitaux engagés. Et pour favoriser cette œuvre si intéressante des municipalités, souhaitons-nous voir bientôt voter un texte permettant à ces dernières de prendre en même temps une part effective dans l'administration de ces sociétés qu'elles ont eu si souvent tant de mal à lancer.

CHAPITRE VI

MODES D'INTERVENTION DES COMMUNES.

DEUXIÈME SÉRIE. — CONCOURS EN NATURE.

Les sociétés d'habitations ouvrières une fois constituées, grâce à l'intervention des municipalités qui leur apporteront à la fois des conseils et des capitaux, la loi permet encore à ces dernières d'aider dans leurs débuts les sociétés, en mettant à leur disposition à des conditions très avantageuses, soit des terrains, soit des immeubles, qu'elles auraient parfois beaucoup de difficultés à se procurer.

Ces deux phases de la solution du problème de l'habitation sont connexes et ont une égale importance. On pourrait même dire, que l'achat des terrains est souvent le côté le plus difficile du problème, quand la question se double du manque de terrains (comme cela arrive dans nos grandes cités modernes), et quand les municipalités ont à entreprendre en quelque sorte une lutte contre la spéculation, comme cela existe en Allemagne.

Aussi le législateur de 1906 a-t-il voulu, autant que possible, faciliter la tâche des sociétés en permettant aux municipalités de faire :

1° Des apports de terrains ;

2° Ou des cessions de gré à gré de terrains ou de constructions.

SECTION I. — Apports de terrains ou de constructions à des sociétés.

Voici comment s'exprime la loi du 12 avril 1906 sur ce point :

ART. 6, § 3. — « Sous réserve d'approbation dans les mêmes formes, les communes et les départements peuvent faire apport aux sociétés sus-visées, de terrains ou de constructions, pourvu que la valeur attribuée à ces apports ne soit pas inférieure à leur valeur réelle, établie par expertise. »

Les communes ou les départements qui auront fait ainsi un apport de terrains à une société d'habitations, recevront *une action d'apport*, et cette faculté constitue en réalité, comme le dit M. Strauss, « *un mode particulier de souscription d'actions* » (1).

Il ne peut pas y avoir de doute sur ce point, car le législateur craignant les mêmes abus que pour la souscription d'actions ordinaires, réclame des garanties analogues.

Les termes « sous réserve d'approbation dans les mêmes formes » nous renvoient à la loi de 1906, qui exige l'approbation du ministre du travail et de la prévoyance sociale « après avis du Comité permanent du conseil supérieur des habitations à bon marché, aux délibérations duquel participera pour ces affaires le directeur de l'administration départementale et communale du ministère de l'intérieur » (2).

Le texte de la loi ne parle pas de la seconde condition imposée aux souscriptions d'actions, à savoir que les maisons bâties sur ces terrains ne pourront être aliénées au-

(1) Strauss et Baulez, *op. cit.*, p. 146.

(2) Loi du 12 avril 1906, art. 6, p. 2 et 3. *J. off.* du 15 avril 1906.

dessus du prix de revient, ni louées à des prix supérieurs à 4 0/0 de ce prix. Faut-il l'appliquer cependant par analogie ? Après examen des textes, il semble bien qu'on doit absolument assimiler ces deux sortes d'actions, car les dangers à craindre sont à peu près les mêmes.

Et le décret du 10 janvier 1907 portant règlement d'administration publique pour l'exécution de la loi du 12 avril 1906 consacre cette opinion, dans le titre II intitulé : Sociétés relatives aux habitations à bon marché (concours des établissements de bienfaisance, des départements et des communes) dont l'article 10 déclare, « que les sociétés ou institutions se consacrant à l'œuvre des habitations à bon marché, ... doivent, pour bénéficier des dispositions de la loi du 10 avril 1906, indiquer dans leurs statuts :... »

L'autorité supérieure a voulu ainsi conserver toujours un droit de surveillance et d'appréciation sévère sur les agissements de municipalités trop entreprenantes.

On ne distingue donc pas suivant que les communes font aux sociétés des apports en numéraire ou en nature.

La circulaire ministérielle du 27 février 1907 aux préfets sur l'œuvre des habitations à bon marché, est encore plus précise sur ce point :

Nous trouvons en effet : TITRE IV. — Concours financier des départements et des communes.

« B. — Apports de terrains ou de constructions aux sociétés d'habitations à bon marché, sous la double réserve :

« 1° Que ces apports ne soient effectués que pour une valeur au moins égale à leur valeur réelle, établie par expertise ;

2° Qu'ils soient approuvés dans les mêmes conditions que les emplois de fonds ci-dessus spécifiés ;

3° Ces souscriptions d'actions d'apport sont soumises *aux mêmes restrictions que les souscriptions d'actions de numéraire*, et ne sauraient notamment dépasser les deux tiers du capital social dans les conditions ci-dessus précitées. »

Les communes peuvent également d'après la loi nouvelle, faire apport après autorisation, *d'immeubles déjà construits* à des sociétés, qui après les avoir réparés et assainis, les loueront à la classe ouvrière.

Ce mode d'intervention paraît à certains auteurs comme absolument inefficace, et semble en cas d'application, devoir donner naissance à de regrettables excès.

Comment d'une part, dit-on, les villes arriveront-elles à se procurer des terrains, à des conditions assez avantageuses, pour en faire l'apport à des sociétés de construction ? Ne voit-on pas qu'elles sont en proie actuellement à la tendance contraire qui est de vendre très cher à des entrepreneurs d'habitations luxueuses les terrains qu'elles ont pu se procurer ? Dans tous les cas, ne serait-ce pas une politique toujours désastreuse pour une municipalité, que de faire apport à une société de construction, de terrains qu'il lui sera très difficile d'acquérir ?

La réponse à ces diverses objections nous montrera que ce mode d'intervention, sans être toujours nécessaire, s'appliquera suivant les circonstances, et que dans certains cas il sera non seulement très utile, mais très facile à appliquer.

On s'est demandé en premier lieu, comment les municipalités pourront arriver à se procurer les terrains ou les immeubles dont parle la loi, sinon par la voie de l'expropriation en général très coûteuse et très longue ?

Assurément, ce n'est pas un mode d'intervention qu'on devra toujours employer, car les municipalités seraient

parfois obligées à de gros sacrifices pour se procurer des terrains, surtout dans les grandes villes où il y a une tendance à la spéculation, et il serait absurde de songer à l'expropriation en ce cas. Mais il arrive bien fréquemment (et une municipalité soucieuse de la question de l'habitation ouvrière devra profiter de ces circonstances), que l'apport de terrains sera non seulement un mode facile d'intervention, mais aura encore une grande utilité.

En effet, les nombreuses opérations de voirie nécessitées par l'élargissement et l'assainissement de certains quartiers, par les nouvelles constructions scolaires, obligent les communes à acheter des terrains souvent trop étendus et mettent à leur disposition de vieux immeubles dont elles ne savent que faire et qu'elles sont obligées de céder à vil prix. Aujourd'hui ces terrains et ces constructions seront donnés aux sociétés d'habitations qui, après les avoir appropriés, pourront les louer ou les vendre à des prix abordables. Il y aura vraiment là une utilisation parfaite d'immeubles qui étaient presque des non-valeurs, et un encouragement considérable de la part des municipalités, sans que le sacrifice soit trop grand.

D'ailleurs le législateur toujours très craintif, a pris de sérieuses mesures pour que cette faculté n'entraîne pas trop loin les communes, et il exige que *la valeur de ces terrains ou immeubles soit déterminée par expertise* (1). Le règlement d'administration publique déjà cité, du 10 janvier 1907, déclare que dans ce cas l'expert sera désigné par le préfet (2).

(1) Art. 6, § 3, de la loi du 12 avril 1906.

(2) Art. 12, titre II du décret du 10 janvier 1907, portant règlement d'administration publique pour l'exécution de la loi du 12 avril 1906, relative aux habitations à bon marché.

L'administration supérieure surveillera donc cette opération qui pourrait facilement se transformer en libéralité déguisée, et elle empêchera tout excès de zèle d'une municipalité trop entreprenante.

A l'heure actuelle nous n'avons pas à craindre un mouvement semblable, car ainsi que nous l'avons déjà remarqué, les municipalités sont en proie à la tendance opposée qui est de vendre très cher à des sociétés de construction d'immeubles luxueux, jusqu'aux moindres parcelles de terrains provenant de l'expropriation des vieux quartiers. Aussi la population ouvrière se trouve-t-elle toujours repoussée vers la périphérie ou vers d'autres quartiers malsains qu'elle va encore surpeupler. Nous n'insistons pas sur cette phase du problème de l'habitation sur laquelle nous reviendrons.

On a posé une dernière question : L'apport de terrains, comme mode d'intervention des municipalités, aura-t-il vraiment des résultats heureux ? Il est permis d'en douter, disent quelques auteurs, quand on examine l'expérience qu'on a tentée.

En effet à Paris, le conseil municipal avait adopté à la fin de l'année 1903, les conclusions d'un rapport de M. Poiry, rapport contenant une longue énumération de terrains dont la vente pourrait être consentie par l'administration, mais à la condition que les acquéreurs édifieraient des habitations à bon marché.

On a aliéné un certain nombre de ces terrains, mais on a été obligé pour chacun d'eux, aucune société d'habitations à bon marché ne se présentant, de prendre une délibération spéciale exonérant les acquéreurs des obligations relatives à la construction des maisons à loyers à bon marché.

Nous répondrons que cela ne prouve rien contre le pro-

cédé de l'apport de terrains, mais seulement que l'éducation des individus en vue de la solution du problème de l'habitation ouvrière n'est pas encore faite. C'est ce à quoi on doit viser, nous ne saurions trop le répéter. Il faut arriver à instituer des groupements importants, de grosses sociétés d'habitations capables d'entreprendre des constructions sur une vaste échelle, et cela grâce aux capitaux qu'elles se procureront plus facilement et aux terrains municipaux qui trouveront ainsi une utilisation complète.

Enfin l'apport de terrains aura un avantage certain comme mode d'intervention, celui de permettre aux municipalités de stipuler aux sociétés d'habitations à bon marché, telles clauses qu'il leur plaira, et spécialement un minimum de loyer. Les lois de 1894 et de 1906 prévoient pour Paris un maximum de 550 francs ; ce chiffre est évidemment bien exagéré et les municipalités pourront l'abaisser et empêcher ainsi les sociétés de faire de la spéculation (1).

SECTION II. — Cessions de gré à gré de terrains ou de constructions.

Ce nouveau mode d'action des communes paraît à un premier examen ressembler beaucoup à l'apport de terrains ou de constructions que nous avons étudié, et cependant il est bien différent, tant au point de vue de l'intervention qui est à proprement parler beaucoup plus effacée, qu'au point de vue des conditions et formalités exigées par le législateur.

Cette faculté permet à la commune qui ne veut pas devenir l'associée de la société, en souscrivant soit des actions

(1) Ce maximum a été fixé pour Lyon à 400 francs par une délibération du conseil municipal du 31 octobre 1907.

ordinaires, soit des actions d'apport, et ainsi ne courir ni les risques, ni les ennuis d'une coopération plus ou moins directe, de contribuer cependant à l'action des sociétés en leur cédant de gré à gré des terrains ou des constructions.

Dans ce but, le législateur de 1906 a simplifié beaucoup la procédure de cession de biens immobiliers par une commune. En effet, bien qu'aucune loi ne contienne de prescriptions précises au sujet de la vente des biens communaux, on admet généralement, et c'est l'opinion à peu près constante des auteurs (1), qu'elle doit se faire par voie d'adjudication publique et être précédée d'une enquête, d'une expertise et de la rédaction d'un cahier des charges.

L'article 6, § 4 de la loi de 1906, autorise au contraire la vente *de gré à gré* des biens communaux aux sociétés d'habitations à bon marché. En voici les termes : « Elles peuvent aussi : 1° Céder *de gré à gré* aux sociétés sus-visées des terrains ou constructions. »

Cette simplification de la procédure a été faite surtout dans le but de favoriser autant que possible le concours des communes, qui pourront utiliser des immeubles dont elles ne savaient que faire.

Il existe encore une autre différence très grande, entre l'apport de terrains ou de constructions et leur cession à une société, qui consiste dans les conditions mêmes de cette cession.

Il suffit, en effet, que « le prix de cession ne soit pas inférieur à *la moitié* de leur valeur réelle établie par expertise », or, comme nous l'avons vu, en cas d'apports d'immeubles à une société, ces immeubles sont évalués à leur *valeur réelle établie par expertise*.

(1) Ducrocq, *Cours de droit administratif*, 1905, t. VI, p. 229 ; Berthélemy, *Traité élémentaire de droit administratif*, 1902, p. 421.

Pourquoi cette différence si grande, qui à première vue ne paraît pas avoir d'explication? M. Fessard, au Sénat, dans la séance du 13 février 1906, avait fait remarquer cette divergence dans le mode d'évaluation des terrains et s'en était étonné vivement. M. Paul Strauss, rapporteur de la loi, l'expliqua ainsi dans la séance du 20 mars 1906 :

« Il y a une différence essentielle entre l'*apport* et la *cession* des terrains. En cas d'apport, la commune ou le département entre dans la société, participe à son administration, prend part aux pertes comme aux bénéfices. Au contraire, en cas de cession, la commune a son rôle terminé du jour où les terrains ont été cédés ; elle ne participe pas à la gestion de la société. Il a paru intéressant, utile même, que la commune faisant un apport dans une société, jouisse au même titre que les autres sociétaires, de l'influence, de l'autorité qui sont attachées à la souscription du capital, en proportion de l'importance de cette souscription. Au contraire, lorsque la commune cède un terrain au-dessous de sa valeur réelle, elle le fait dans un but d'encouragement pour une œuvre d'intérêt public ; c'est un sacrifice qu'elle consent une fois pour toutes (1). »

C'est en quelque sorte, une espèce de libéralité déguisée que permet le législateur aux communes, afin d'encourager l'action des sociétés d'habitations à bon marché.

La loi italienne du 31 mai 1903, article 23, se montre plus rigoureuse, en ce sens qu'elle n'autorise la cession de terrains qu'au prix coûtant (2).

D'ailleurs la loi française exige que la formalité d'approbation par le ministre du commerce soit accomplie aussi en cas de cession de gré à gré.

(1) Strauss et Baulez, *op. cit.*, p. 147.

(2) *Annuaire de législation étrangère*, 1904, p. 238.

En résumé ce mode d'intervention est très simple et permettra aux municipalités d'agir d'une manière très efficace.

Sans aller plus loin, les communes pourront encore favoriser beaucoup l'œuvre des habitations à bon marché, en accordant de grandes facilités dans le paiement des immeubles qu'elles vendent, soit par de longs délais, soit par paiements par annuités.

Ainsi a procédé la ville de Paris en vendant des terrains à la fondation Rothschild (1), avec la faculté de les payer en 50 annuités.

Le conseil municipal dans sa séance du 6 novembre 1903, décida qu'à l'avenir les acquéreurs de terrains communaux pourront encore obtenir la faveur du paiement par annuités, lorsqu'ils s'engageront à construire sur ces terrains des habitations à bon marché.

La ville de Paris possède encore des maisons dont elle tire un maigre profit, et surtout des terrains généralement improductifs attendant depuis bien des années un acquéreur. M. Ambroise Rendu, dans un discours qu'il prononçait le 22 décembre 1902, demandait déjà que ces immeu-

(1) MM. de Rothschild avaient fait don d'une somme de 10 millions destinée à la construction d'habitations à bon marché. La commission des habitations à bon marché du conseil municipal de Paris ne voulut pas rester étrangère à cette heureuse initiative et facilita la réalisation de l'œuvre projetée, en cédant des terrains à un prix normal et en accordant de grandes facilités de paiement. Aux termes de la délibération du conseil municipal, les prix principaux des terrains vendus à la fondation seront payables en 50 années, au moyen de 50 annuités, comprenant d'une part, l'intérêt desdits prix au taux de 3 0,0 par an et d'autre part le capital nécessaire, pour assurer l'amortissement dans le délai de 50 années. Cette clause offrait aux fondateurs un avantage appréciable, en ce qu'elle leur permettait l'exploitation des maisons dans des conditions meilleures et aussi de consacrer dès le début une partie plus considérable de leur capital à la construction des maisons.

bles soient mis, en partie du moins, à la disposition des sociétés d'habitations à bon marché. « Moyennant certaines combinaisons financières ou économiques, disait-il, on arriverait sans doute à donner un petit revenu à la ville et des logements sains et à bon marché à une partie de la population (1). »

Nous voyons de même la ville de Nice, où les terrains ont si vite acquis des prix très élevés, obtenir que l'Etat lui vende des terrains bien exposés au prix extrêmement bas de 0 fr. 20 le mètre carré. Ces terrains seront cédés au même prix, avec une majoration insignifiante en raison des travaux nécessaires, à la société de construction de cette ville. La commune acceptera en paiement des actions d'apport et souscrira encore environ un quart des actions de numéraire (2).

Ce pouvoir d'acquérir et de concéder les terrains, permettra aux communes d'agir d'une façon énergique contre la spéculation, ce grave défaut provenant d'un accroissement trop rapide des villes, qui cause à la fois l'encombrement, le surpeuplement et le renchérissement des loyers du centre de la ville.

A ce grave défaut, les communes peuvent remédier de diverses manières : soit en provoquant la formation de colonies ouvrières de banlieue par la création de moyens de communication rapides et peu coûteux, soit en vendant aux constructeurs, à des prix abordables, des terrains à bâtir dont la présence sur le marché arrêtera la crise (3).

(1) *Réforme sociale*, 1903, p. 395.

(2) *Bulletin commentaire des lois nouvelles*, avril-mai 1908, p. 113.

(3) Un autre moyen de combattre la spéculation, préconisé et autorisé par l'avant-projet de loi prussien de 1903, consiste à atteindre directement par un impôt spécial la plus-value résultant de cette spéculation, la vente au sens technique du mot.

Pour recourir à ce dernier moyen, les municipalités devront acquérir en temps ordinaire, la surface de terrain qu'elles estimeront nécessaire aux besoins de la population nouvelle, pendant une vingtaine d'années par exemple. Après s'être réservé les emplacements nécessaires pour les services publics, ces villes lotiront la zone d'un terrain et la perceront de rues commerciales et de rues d'habitations, les premières plus solides, les secondes plus économiques, pour ne pas trop élever le prix des terrains en bordure (1).

Cette solution est celle préconisée aussi par le 15^e Congrès international d'hygiène tenu à Berlin, qui vota la résolution suivante :

« Le Congrès est d'avis que (pour les grandes villes), le nœud de la question des habitations à bon marché rentre dans la considération des terrains à bâtir. Il lui paraît de la plus haute importance, que pour combattre les effets de la spéculation immobilière, les municipalités à qui incombe la défense des intérêts de l'hygiène publique, s'assurent la possession d'une étendue notable de terrains à bas prix, pour en user au mieux, suivant les circonstances particulières de chaque pays, pour l'amélioration rationnelle des conditions de l'habitation (2). »

En Allemagne, la recherche des terrains ou des emplacements pour construire des habitations ouvrières, est peut-être la phase la plus importante du problème de l'habitation, car comme nous l'avons vu, en raison d'un développement extraordinaire de la population, le peuple allemand souffre surtout du manque de logements, le *Wohnungsnoth*.

(1) Cacheux, *Bulletin de la Société française des habitations à bon marché*, 1906, p. 252. Intervention des municipalités dans la question du petit logement.

(2) *Bulletin de la Société française des habitations à bon marché*, 1907, p. 397.

Aussi l'avant-projet de loi prussien consacre-t-il le chapitre II presque entier aux moyens de lutter contre la spéculation des terrains en poussant les villes à se constituer le plus possible des domaines communaux.

La circulaire ministérielle prussienne du 19 mars 1901 parle d'« une politique foncière rationnelle des communes ». « Un bon moyen de limiter la spéculation, y est-il dit, consiste dans l'acquisition du plus grand nombre de terrains possible par les communes... ; ces terrains doivent rester la propriété des communes (1). »

De même la circulaire ministérielle saxonne de 1903 est presque exclusivement consacrée à encourager les villes à acheter des terrains pour les rétrocéder ensuite (2).

« Les communes s'efforceront, dans la mesure du possible, d'accroître à temps leur propriété communale. Mais d'autre part, elles se garderont d'en faire le commerce à la façon d'un marchand... En règle générale, elles devront conserver la propriété acquise et ne pourront l'aliéner sans inquiétudes, qu'une fois certaines que les terrains ainsi aliénés échappent désormais à la spéculation... Ainsi lorsqu'elles cèdent ces terrains à des entreprises d'intérêt commun. »

On voit dans ces lignes, surtout la crainte perpétuelle que ces terrains ne redeviennent la proie du spéculateur. Aussi a-t-on imaginé un procédé qui cherche à tourner la difficulté, c'est le procédé de l'*Erbbau*. Les villes prêtent des terrains à des sociétés de construction, en se réservant le droit de les reprendre, y compris les constructions, avec une faible indemnité (ou même sans indemnité), au bout de 75 ans.

(1) Fuster, *op. cit.*, annexe 3, § 40, p. 41.

(2) Fuster, *op. cit.*, annexe 13.

Francfort-sur-le-Mein concéda ainsi en 1901, 25 ares de terrain à la Société francfortoise, à laquelle elle ouvrit en outre un crédit de 500.000 marks (1). Leipzig a suivi cet exemple.

Ce procédé a à la fois ses partisans acharnés et ses ennemis. Pratiqué par l'Empire et la Prusse, il est assez discuté dans la province rhénane (2).

D'autres fois, les terrains sont cédés par les villes aux sociétés à des conditions très favorables ; ainsi, elles accordent aux acquéreurs de terrains qui prennent l'engagement de construire des habitations à bon marché, la faculté de payer le prix des terrains par annuités. La ville de Düsseldorf, par délibération du 28 décembre 1899, a cédé des terrains à la société de construction, moyennant un prix de 28.178 marks ; 8.500 marks furent prêtés sur hypothèque par la caisse d'assurance et versés de suite à la ville ; celle-ci se contenta, pour le reste de la somme, d'une hypothèque de deuxième rang. La société devait payer 4 0/0 d'intérêt et, à partir de 1903, c'est-à-dire quatre ans après, 1 0/0 en plus pour l'amortissement (3).

De même, la ville de Bonn a fait l'abandon temporaire du prix de vente de trois terrains municipaux (25.140, 12.000 et 13.000 m.), contre une hypothèque à 3 et 3 fr. 50 0/0 venant en second rang seulement.

Mannheim, Sarrebrück, Linn, Erfurt, Strasbourg, Worms ont cédé également en faisant l'abandon total ou partiel du premier versement d'achat, des terrains commu-

(1) Roux, *op. cit.*, p. 180.

(2) Voir dans la *Zeitschrift für Socialwissenschaft*, 1903, les articles du docteur Feig, directeur du bureau de statistique de Dusseldorf, adversaire du système.

(3) Fuster, *op. cit.*, p. 21.

naux à des entrepreneurs, à condition qu'ils soumettent seulement leurs plans de construction à l'approbation du Conseil municipal.

La petite ville de Schwecisch-Hall a offert des terrains à 2 marks le mètre carré, à toute personne désirant construire des maisons ouvrières contenant des logements de deux ou trois pièces.

D'après des statistiques récentes, la superficie dont les villes allemandes disposent par tête d'habitant, est de :

10 mètres carrés à Posen.

14 mc. 95 à Krefeld.

17 mc. 70 à Essen.

De 23 mc. 94 à 59 mc. 80 à Altona, Charlottenbourg, Düsseldorf, Karlsruhe, Chemnitz.

De 59 mc. 80 à 119 mc. 60 dans 9 grandes villes, y compris Berlin, Munich, Cologne, Leipzig.

De 119 mc. 60 à 239 mc. 20 à Francfort, Mannheim, Breslau, Magdebourg, Dortmund.

Enfin de 364 mc. 78 à Strasbourg (1).

Francfort est propriétaire de 16 1/2 milles carrés de terrains, c'est-à-dire à peu près de la moitié de son territoire (2) (3).

(1) Bibliographie : Cf. *Soziale Praxis*, 25 décembre 1902. M. Thompson, *The housing hand book*, London, 1905. Le même dans *The municipal Year Book for 1908*, section 12, *housing of the working classes and town planing*, p. 579-621. Publications du *National housing reform council* (18 Dulverton Road Leicester).

(2) Extrait de *Municipal Lessons from Southern Germany With an Introduction by the Rt-Hon Sir John Gorst VI* par Henry Slum. Voir aussi : *The Municipal Year Book of the United Kingdom for 1908* par Edward Lloyd (Etude sur l'œuvre des municipalités en matière d'habitation).

(3) Voir les récents achats de terrains par les villes de Stettin, Ulm et Francfort sur le Mein. *Annales de la Régie directe*, sept.-oct. 1909, p. 367.

Nous trouvons aussi en Hollande une loi de 1901, appliquée le 1^{er} avril 1902, facilitant aux communes l'acquisition de ces réserves foncières. Elle les autorise à exproprier des terrains non bâtis, pour des habitations ouvrières et, dans ce cas, l'indemnité due au propriétaire ne peut dépasser la *valeur réelle* de l'immeuble et non celle que la spéculation l'a fait atteindre.

Même faculté accordée aux communes italiennes par la loi du 31 mai 1903 (1) sur les habitations populaires, dont l'article 20 est ainsi conçu : « Pour l'exécution du plan d'agrandissement, les communes qui n'ont pas de terrains disponibles sont autorisées à se prévaloir de l'article 22 de la loi précitée (du 25 juin 1869, sur l'expropriation pour cause d'utilité publique), en demandant l'expropriation des terrains compris dans le dit plan. »

SECTION III. — Exonérations fiscales.

Nous avons vu combien la loi de 1906 a voulu faciliter l'intervention des municipalités en leur permettant d'aider à la constitution des sociétés d'habitations à bon marché par des apports de capitaux ou de terrains.

Nous allons étudier d'autres modes d'intervention des communes, qui sans être mentionnés explicitement, peuvent cependant rentrer dans l'esprit de cette loi, et qui contribueraient beaucoup à développer le mouvement en faveur des habitations à bon marché. Nous voulons parler des différents procédés par lesquels les communes arriveront à diminuer les frais accessoires imposés aux constructeurs.

Nous trouvons en premier lieu, les exonérations fiscales que pourront accorder les municipalités.

(1) *Annuaire de législation étrangère*, 1904, p. 237.

En effet, lorsqu'on construit une maison, il n'y a pas seulement les frais d'achat et de construction elle-même, mais toute une série de taxes, impôts généraux ou contributions locales, qui viennent augmenter d'une façon notable le prix de revient. Comme nous l'avons vu, l'article 9 de la loi de 1906, expliqué par le titre V du décret de 1907, affranchit les maisons ouvrières de la contribution foncière et de la contribution des portes et fenêtres, sous certaines conditions.

Mais les communes ne pourraient-elles pas, par analogie et à l'imitation de l'Etat, diminuer les impôts fonciers ou en suspendre la perception pendant quelques années, ou accorder aux constructeurs d'habitations à bon marché, l'exonération de tous ces droits de voirie et de ces frais de viabilité souvent si lourds pour les constructions nouvelles (1).

Il ne peut y avoir de doute sur ce point et MM. Strauss et Baulez, dans l'examen critique de la loi, ont la même opinion : « Nous estimons que les communes peuvent, à l'imitation de l'Etat, accorder aux constructeurs l'exonération ou la réduction de certaines taxes locales, frais de viabilité, frais d'égouts, taxes de déversement à l'égout, droits de voirie, taxes de pavage et de trottoirs, etc... (2). »

Mais certains auteurs se sont opposés au principe même de ces exonérations, en se basant sur l'inutilité de ces dégrèvements. Cette opinion est tout au moins exagérée et,

(1) Le Comité des habitations à bon marché de Béziers a évalué les frais de voirie à 8 0/0 du prix de revient dans son rapport annuel. Quant aux frais d'adduction d'eau, il calcule que pour les deux maisons de la société, ils représentent 8 0/0 du montant du loyer (année 1906, p. 63). *Rapport annuel du Comité supérieur des habitations à bon marché*.

(2) Strauss et Baulez, *op. cit.*, p. 151.

avec MM. Turot et Bellamy, nous ne la partageons pas. On ne peut déclarer en effet, que les dégrèvements ne sont inutiles que parce qu'ils sont trop faibles, et à ce point de vue, les autorités supérieures compétentes peuvent donner de larges pouvoirs aux municipalités (1).

Sans parler des impôts fonciers, dont on peut suspendre la perception pendant quelques années, on pourrait classer en deux catégories ces taxes locales : d'une part *les droits de voirie et les frais de viabilité*, qu'on pourrait presque appeler des frais de premier établissement et qui frappent les constructions au moment où elles sont édifiées. Leur exonération pour les sociétés de construction favoriserait beaucoup leur constitution et leur action, en ce que, augmentant leur chance de réussite (le prix de revient étant inférieur), elles traverseraient facilement cette période critique du début (2).

Les communes peuvent par exemple, classer dans la voirie urbaine et entretenir des rues bordées de maisons ouvrières, même si ces rues ne remplissent pas toutes les conditions imposées par les règlements ; il ne s'agit pas là d'artères commerciales à circulation intense, et cette économie réalisée dans la création de la voie d'accès diminuera sensiblement le prix des maisons.

La deuxième catégorie de taxes locales comprendrait à notre avis, *les taxes de déversements à l'égout, de pavage et de trottoirs* qui sont annuelles et qui sont plutôt considérées comme le paiement aux communes des dépenses

(1) H. Turot et H. Bellamy, *op. cit.*, p. 223.

(2) A ce point de vue les villes allemandes ont effectué des progrès très intéressants ; la taxation selon « la valeur commune », et non plus seulement selon la « valeur locative » représente une grande amélioration pour les habitations ouvrières.

faites par elles pour l'entretien des rues. Peut-être ne pourrait-on les supprimer complètement pour les habitations à bon marché, mais tout au moins les diminuer beaucoup à leur égard ?

D'ailleurs ce domaine d'action des municipalités est immense. Elles pourraient de même adoucir, en faveur des maisons à bon marché, les règlements concernant la police des constructions et les conditions qu'elles imposent aux propriétaires riverains pour classer une rue dans la voirie urbaine. Dans certaines localités, la largeur imposée pour les rues à classer pourrait être réduite sans inconvénient, s'il s'agissait de voies éloignées de toute circulation et bordées de maisonnettes que les propriétaires s'engageraient à ne pas surélever. Parfois les municipalités demandent que la rue soit pourvue d'un égout en maçonnerie, alors qu'une simple canalisation en poterie pourrait être suffisante. En un mot, dans les multiples détails de la vie communale, les municipalités ont mille occasions de témoigner l'intérêt qu'elles portent à l'œuvre des habitations à bon marché, sans compromettre nullement leurs propres intérêts (1).

On voit que ces modes d'intervention des municipalités sont aussi variés que peu gênants et peu onéreux pour elles. Et pourtant, les mesures prises dans ce sens par les communes rendent de tels services aux sociétés, que dans une séance du conseil municipal de Paris du 24 juin 1907, M. Ambroise Rendu faisait part de l'offre d'une société, qui proposait d'assainir les plus mauvais quartiers de Paris, moyennant une contribution modique de la ville, consistant dans l'établissement d'une partie de la viabilité qui deviendrait nécessaire (2).

(1) Strauss et Baulez, *op. cit.*, p. 151.

(2) *Bulletin de la Société française des habitations à bon marché*, 1907, p. 322

Les communes allemandes sont entrées résolument dans cette voie depuis le programme qui leur a été tracé par le gouvernement prussien dans la circulaire du 19 mars 1901, et qui pourrait être adopté par les communes françaises.

Cette circulaire déclare que « le premier type des faveurs à accorder aux sociétés, est la renonciation totale ou partielle aux frais d'établissement de la rue et de la canalisation, ainsi que l'ajournement prolongé des redevances à payer de ce chef... Une autre faveur consiste à abandonner les droits payables pour l'examen des demandes en permis de construire. Les communes peuvent enfin favoriser efficacement les sociétés en meltant gratuitement à leur disposition les conseils et les concours des fonctionnaires municipaux (1). »

Comme exemple déjà ancien (il date de 1890) d'application de ces principes, nous pouvons citer quelques passages du contrat passé entre la ville de München-Gladbach et la société de construction.

« La ville autorise la société à n'ouvrir que sur la moitié de la largeur réglementaire (7 m. 50 au lieu de 15 m.) les rues desservant les maisons du type cottage... Les bandes de terrain laissées disponibles seront utilisées comme jardins de façade... Lors de l'établissement de ces rues, la société ne paiera que la *moitié de la contribution* lui incombant d'après le statut local (pour la construction de la rue en largeur réglementaire) ; par contre, la ville se charge de l'établissement provisoire de la rue de 7 m. 50 ainsi que de la construction définitive ultérieure de la rue en largeur réglementaire ; elle prend à sa charge immédiatement toutes

(1) Circulaire prussienne du 19 mars 1901 aux préfets. Fuster, *op. cit.*, annexe 3, p. 41.

les obligations de police relatives à l'entretien et à l'éclairage de la rue (1). »

L'avant-projet de loi prussien sur le logement (automne 1903) contient des dispositions analogues, recommandant aux villes de faire fléchir à l'intention des sociétés de construction les rigueurs des règlements de police, et surtout de leur accorder certaines immunités fiscales (art. 3, § 10 et § 20) (2).

Aussi les communes allemandes sont-elles entrées rapidement dans la voie des exemptions totales ou partielles, et spécialement les municipalités rhénanes, Aix-la-Chapelle, Bonn, Dellingsen, Duisbourg, Saarbrück. La ville de Düsseldorf, pour favoriser la création d'habitations hygiéniques à un étage, décida le 6 septembre 1898, de réduire de moitié pour tous ceux qui voudraient en construire, tous les frais de participation aux canalisations souterraines et les frais de l'établissement de la chaussée.

La ville de Cologne a adopté la disposition suivante : « Les impôts fonciers ne portent que sur la moitié de la valeur ordinaire de tous les bâtiments destinés aux logements hygiéniques ouvriers ; il en est de même pour tous les terrains qui appartiennent à des sociétés d'habitations à bon marché et qui sont destinés à la construction de tels logements. On a estimé à 770.000 marks la réduction des frais dont avaient bénéficié dans cette ville les sociétés d'habitations à bon marché (3). »

Enfin, dans certaines localités *les matériaux* employés à la construction des maisons ouvrières sont affranchis des droits d'octroi.

(1) Fuster, *op. cit.*, annexe 12, p. 72.

(2) Fuster, *op. cit.*, annexe 1, p. 27.

(3) H. Turot et H. Bellamy, *op. cit.*, p. 224.

En France, la ville de Paris est une des premières municipalités qui soit entrée dans cette voie. Elle a fait remise à la fondation Rothschild des frais de viabilité inhérents à certains terrains vendus, et ce dégrèvement s'est élevé à la somme de 29.000 francs (1). C'était une véritable diminution du prix de vente, puisque dans les ventes ordinaires des terrains communaux les acquéreurs sont tenus d'en acquitter le montant immédiatement.

Dans sa séance du 6 novembre 1907, le conseil municipal a pris dans le même ordre d'idées plusieurs décisions. Il a accordé aux habitations à bon marché l'exonération de la taxe foncière de remplacement de 2 fr. 50 sur le revenu net des propriétés bâties et de la taxe de 10 centimes sur la valeur en capital des propriétés bâties et non bâties, pendant le temps où ces habitations seront exonérées de l'impôt foncier (2). Cette exonération a acquis une importance très grande depuis la loi du 12 avril 1906, dont l'article 9, § 1^{er}, porte à 12 ans au lieu de 5 la durée des immunités fiscales.

La municipalité dans la même séance, renonça à son droit de réclamer aux propriétaires d'habitations à bon marché, la taxe de 30 francs par chute pendant le même laps de temps, et décida qu'elle examinerait dans chaque cas les exemptions des frais de viabilité et d'autres taxes locales à consentir aux constructeurs d'habitations ouvrières.

Elle ajoutait : « Que des exonérations de taxes pourraient être encore accordées aux propriétaires qui entreprendront de transformer les immeubles existants en maisons ne comprenant que des logements à bon marché, établis dans de bonnes conditions hygiéniques (3). »

(1) Lang, *op. cit.*, p. 63 ; Caben, *Revue politique et parlementaire*, 10 avril 1906, p. 49.

(2) *Bulletin de la Soc. fr. des habitations à bon marché*, 1907, p. 393.

(3) *Bulletin de la Société française des habitations à bon marché*, 1907, p. 160 et p. 396.

SECTION IV. — **Taxe sur la plus-value des terrains.**

Une théorie nouvelle assez curieuse et que nous n'aurions garde de passer sous silence, soutient qu'on doit taxer les terrains non bâtis des villes en raison de l'augmentation de valeur qu'ils acquièrent, par suite de la croissance rapide de la population ou plutôt par suite des travaux de voirie.

Cet impôt nouveau qu'on a appelé *la taxe sur la plus-value des terrains*, servirait à exonérer pour partie les petits logements et les maisons ouvrières.

Il existe actuellement dans la plupart des pays étrangers, et certains auteurs admettent que son vote en France ne serait nullement contraire à l'esprit d'aucun des textes en vigueur (1).

Nous exposerons ici cette théorie qui se rattache à la politique foncière municipale.

La taxe de la plus-value peut, dit-on, se baser juridiquement en France sur la théorie de l'enrichissement sans cause, contenue dans les articles 555 et 1864 du Code civil.

M. le professeur Hauriou a récemment posé la question de la façon suivante : « Ne convient-il pas d'admettre que si..., des individualités sans mandat, c'est-à-dire sans délégation de la puissance publique... prennent l'initiative de gérer quelque affaire administrative, non seulement cette intervention ne constituera pas un délit, mais elle sera de nature à obliger l'administration à certains remboursements ? » C'est-à-dire, l'administration doit rembourser les habitants qui lui ont procuré des avantages, et aux dépens de ceux qui ont profité de ces avantages. C'est-à-dire encore : Si l'effort collectif des citoyens d'une commune a enrichi

(1) Mater, *Le socialisme conservateur ou municipal*, p. 464 et suiv.

quelques-uns d'entre eux par une augmentation du prix des terrains, ils doivent rembourser à la collectivité une part de cette augmentation. D'où, la procédure de la plus-value (1).

Cette procédure de la plus-value a été réglementée en France par la loi du 16 septembre 1807 qui n'a été appliquée que rarement et avec beaucoup de timidité. La ville de Lyon fut la première, en 1824, qui réclama une plus-value à des propriétaires dont les maisons avaient pris une grande valeur, par suite de transformation du quartier dans lequel elles se trouvaient. Grenoble, Orange, Paris, Toulouse, Douai, Mâcon l'ont aussi appliquée dans la suite.

Les tribunaux ont même été amenés, [par des procès entre l'administration et les administrés, à étendre la rigueur de la loi de 1807. En effet ils ont admis, que si un même propriétaire a droit à une indemnité pour dommage causé à sa propriété, et reçoit une plus-value pour l'amélioration de l'autre partie de cette même propriété, la plus-value et l'indemnité peuvent se compenser totalement, à condition que l'indemnité subsiste en principe, c'est-à-dire soit au moins d'un franc.

De même ils ont jugé, que si une administration doit une indemnité à un propriétaire pour l'annexion d'une partie de son terrain à cause d'un travail public, elle peut, pour se dispenser de payer cette indemnité, invoquer la plus-value donnée au reste du terrain, non seulement par ce travail, mais par un travail plus ancien ou opéré dans un quartier plus éloigné (2).

Ainsi le droit administratif français offre, théoriquement, le moyen de réclamer aux propriétaires une moitié de la

(1) Hauriou, *Précis de droit administratif*, 5^e éd., 1903, p. 592.

(2) Ripert, *Etude sur les plus-values indirectes résultant de l'exécution des travaux publics*, Paris, 1904.

plus-value donnée à leurs propriétés par tous les travaux publics, anciens ou récents, proches ou éloignés. Or, la plus-value n'est due la plupart du temps qu'à ces travaux. De là quelle source de bénéfices !

Pour donner une idée des avantages que les municipalités pourraient retirer d'un pareil procédé, il suffit de donner quelques chiffres sur l'augmentation formidable de la valeur des propriétés bâties et du terrain.

Le sol et les maisons de Paris qui valaient en chiffres ronds 3 milliards sous Louis XV, en valaient à peu près 11 en 1895.

A Charlottenbourg, le sol valait 45 millions de marks en 1886, 300 millions en 1897, soit une augmentation de 25 millions de marks par an.

A New-York un terrain de 10 mètres sur 13, au coin de Broadway et de Wall Street, valait au commencement du xvi^e siècle 2.575 francs, 91.375 francs en 1827, 2 millions en 1898 et 3 millions en 1905, soit en deux cents ans une plus-value de 130 francs par mètre carré et par an (1).

A Londres, le sol du bourg de Fulham valait 62 millions et demi en 1886 et 130.875.000 francs en 1904, soit une plus-value de 68.375.000 francs en dix-huit ans ou 3.800.000 francs par an (2).

Aussi l'usage de frapper par des taxes la plus-value des terrains se répand-il partout à l'étranger, mais spécialement en Allemagne, où ces taxes formaient, en 1904, 34 0/0 des recettes municipales à Königsberg, 34,80 0/0 à Cologne, 35,90 0/0 à Berlin, 42,50 0/0 à Kiel, 44,90 0/0 à Hanover, 61 0/0 à Altona (3).

(1) Adolphe Damaschke, *Die Bodenreform*, traduit par Otto Karmin, Paris, 1906, pp. 56, 57 ; *Times* du 23 juin 1905.

(2) *Daily Chronicle* du 7 janvier 1905.

(3) L. Fochier, La municipalisation du sol en Allemagne, dans la *Re-*

Avec la loi du 14-23 juillet 1893 sur les impôts communaux qui a établi les *Beiträge*, « on fait payer une somme plus grande à ceux qui jouissent davantage d'un service ».

Ainsi la ville de Breslau use des *Beiträge* depuis 1898. Avant la réforme, les terrains non bâtis ne payaient que 10.800 marks d'impôts ; aussitôt après, ils ont payé 316.000 marks, et la municipalité put diminuer de 105.000 marks l'impôt sur les maisons à petits et moyens logements. A Spandau la réforme permet une économie de 44 0/0 sur l'ensemble des contribuables.

Dans les autres pays il y a des impôts analogues. En Angleterre, les *Private improvment rates* sont perçus en vertu de la loi de 1894, même dans le cas de suppression des bâtiments dont la présence faisait tort aux propriétés voisines (*obstructive buildings*). Ces taxes ont produit 37.342.125 francs en 1900-1901 (1).

Aux Etats-Unis, les *betterment-assessments* jouent le même rôle.

En France, on a peu appliqué ces principes qui ont partout donné de très bons résultats. Cependant, une loi du 29 décembre 1897 autorise les villes à supprimer leurs droits d'octroi sur des matières hygiéniques souvent indispensables et les oblige dans tous les cas à diminuer ces droits suivant une proportion déterminée. Les octrois ont été supprimés dans beaucoup de villes et remplacés par des taxes analogues aux *beiträge* ou *improvment rates*.

A Lyon, où la suppression de l'octroi fut radicale, les statistiques ont prouvé que les contribuables en avaient retiré un double bénéfice : ils paient moins d'impôts, et les den-

vue d'Economie politique de juin 1904.

(1) Graham, *Taxation local and imperial and local government*, London, 3^e édit., 1899.

rées alimentaires coûtent moins cher ; d'où il résulte que depuis 1903 un lyonnais mange en moyenne et par an, 5 kilos de viande et boit 51 litres de vin de plus qu'auparavant (1).

Mais c'est surtout aux habitations à bon marché qu'il convient d'appliquer les résultats de l'impôt sur la plus-value, soit en dégrevant les maisons ouvrières comme en Allemagne, soit en encourageant la construction de ces dernières par les ressources produites par la taxe (2).

Enfin il a été démontré pratiquement que cette taxe empêche l'accaparement des terrains et la spéculation (c'est le but dans lequel on l'a créée en Allemagne), en permettant aux municipalités d'acquérir des terrains à bon compte pour les céder ensuite à des sociétés de constructions d'habitations ouvrières. Ainsi, à Spandau, la réforme eut lieu en 1902. Le principal propriétaire, qui payait 95 marks d'impôts, paya 1.400 marks, et les centimes additionnels qui autrement auraient monté à 229 0/0, ne montèrent qu'à 185 0/0. Beaucoup de propriétaires vendirent leurs terrains non bâtis plutôt que de payer l'impôt, et de nombreuses maisons ouvrières furent construites.

SECTION V. — **Autres modes d'intervention.**

Il est enfin d'autres moyens accessoires, par lesquels les municipalités peuvent mettre dans des conditions d'exis-

(1) *L'année administrative*, par Hauriou, Jèze, Rabany, Paris, 2 vol., 1905, p. 452.

(2) La municipalité de Rome (la Giunta) a établi en mars dernier un impôt de 3 0/0 sur la valeur propre des terrains à bâtir. La moitié des ressources de cet impôt est destinée à la construction de maisons ouvrières. — *La municipalisation des services publics à Rome*, All. Schiavi, *Annales de la régie directe*, 1909, p. 225.

tence tout à fait privilégiées les maisons d'habitations ouvrières.

Depuis un certain nombre d'années, avec l'accroissement toujours progressif des impôts, occasionné par les nombreuses réformes sociales, et d'ailleurs dans un but d'économie, les municipalités ont cherché à exploiter à leur profit tous les services publics.

Or, dans l'exploitation de ces monopoles, les municipalités ont le moyen et le devoir de s'intéresser aux logements ouvriers, en abaissant en leur faveur le tarif de l'eau, du gaz, ou de l'électricité.

De nombreuses villes ont déjà appliqué ces mesures, qui diminuent d'autant le prix de location des logements ouvriers.

La ville de Paris est venue ainsi en aide d'une façon efficace aux propriétaires d'habitations ouvrières, en fournissant facilement et à bon marché l'eau aux locataires, mesure hygiénique dont on ne saurait contester l'utilité. La municipalité a mis en service pour les petits logements, un abonnement d'eau de source à forfait, c'est-à-dire sans compteur, qui, moyennant une somme de 6 francs par an pour toute la famille, alloue à chacun de ses membres une consommation annuelle de 20 mètres cubes, ou par jour et par tête de 34 litres, ce qui pour une famille composée de 5 personnes fait ressortir la consommation quotidienne à 270 litres ou une trentaine de seaux, et le prix du mètre cube à 6 centimes au lieu de son taux normal de 35 centimes (1).

Le conseil municipal de Paris, dans sa séance du 4 janvier 1908, a porté ce chiffre de 20 mètres cubes (fixé à l'article 16 du règlement des eaux du 8 août 1894), par an et par personne, à 25 mètres cubes pour les maisons rentrant

(1) Cheysson, *Le confort du logement populaire*, p. 6.

dans les conditions de la loi de 1906 sur les habitations à bon marché (1).

Lyon applique les mêmes principes dans son service des eaux. La ville a en effet racheté la concession de l'eau à la Compagnie générale des eaux, par délibération du conseil municipal du 24 octobre 1899, et décidé de l'exploiter directement à partir du 1^{er} janvier 1900.

Cela lui a permis de mettre l'eau, élément si indispensable, à la portée de tous les ménages riches ou pauvres.

Dès le 23 novembre 1899, le conseil municipal votait un règlement provisoire abaissant le prix des concessions qui étaient autrefois de 36, 48, 60 francs à 12 et 18 francs pour les ménages occupant de petits loyers (le prix de l'abonnement variant avec la valeur locative de l'appartement).

Il en a été de même pour le prix de l'eau vendue aux propriétaires de maisons ouvrières pour l'alimentation de leurs locataires, qui a été réduit dans de fortes proportions.

Ces réformes salutaires, loin d'occasionner des pertes considérables comme on aurait pu le penser, puisque les abonnements pour l'usage domestique étaient réduits de près des deux tiers, ont fait monter beaucoup le chiffre des recettes, car le nombre des concessions a plus que doublé. Il est passé en 8 ans de 37.806 à 83.664 (2) (3).

De même à l'étranger, la ville de Munich fournit l'eau au tarif le plus bas qui soit en Allemagne (1.000 litres pour

(1) *Bulletin de la Société française des habitations à bon marché*, 1900, p. 100.

(2) *La mise en régie du service des eaux à Lyon et ses résultats*, M. Herriot, dans les *Annales de la Régie directe*, 1909, n° 2.

(3) Voir aussi *The Municipal Year Book of the United Kingdom for 1908 edited for Robert Donald, London Office of The Municipal Journal Edward Lloyd, Limited*.

5 pfennigs ou 6 centimes $1/4$), et pourtant elle retire de ce service 640.000 marks par an, soit 800.000 francs (1).

Les villes qui exploitent le service de l'éclairage peuvent, de la même façon, avoir des tarifs correspondant au chiffre de la location et favoriser la création de logements à faibles loyers. Nous pouvons citer Grenoble qui exploite avec succès une usine à gaz et Glasgow qui fournit l'éclairage électrique.

Il en est de même dans les villes qui ont des exploitations municipales de tramways et qui pourront faciliter beaucoup l'existence des colonies ouvrières de banlieue.

C'est assurément un des avantages, et non des moindres, de la municipalisation des divers services publics, jusqu'ici peu connus, que de protéger ainsi le mouvement des habitations ouvrières salubres, et on ne doit pas dédaigner ce procédé si simple d'intervention, car il a donné les meilleurs résultats dans l'exploitation du service des eaux où il a été réellement mis en pratique.

Les municipalités ont donc à leur disposition toute une série de modes d'intervention en matière d'habitations à bon marché, contenus explicitement ou implicitement dans les termes de la loi du 12 avril 1906. Elles n'ont qu'à choisir celui qui leur convient le mieux, car nous l'avons vu, leur intervention est non seulement utile, mais nécessaire, et elles seraient bien coupables de ne pas profiter des nombreux avantages que s'est efforcé de leur donner le législateur.

(1) *Municipal Lessons from Southern Germany*. With an Introduction by the Rt. Hon. Sir. John Gorst, VI, par Henry Slum.

CHAPITRE VII

DES DIVERS MODES D'ACTION DES MUNICIPALITÉS.

La solution pratique du problème de l'habitation ouvrière salubre dépend à la fois de l'assainissement des quartiers insalubres et d'un certain pouvoir d'initiative laissé en matière de reconstruction, afin de remplacer les immeubles expropriés ou d'augmenter le nombre des maisons existantes, en vue de remédier au surpeuplement.

C'est donc en combinant les lois de 1902 sur la santé publique, et de 1906 sur les habitations à bon marché, que les municipalités pourront avoir une action énergique et mettre en pratique ces modes d'action si variés que met à leur disposition la nouvelle législation. Ce sera l'objet de notre étude et nous nous attacherons à montrer que l'action municipale doit être double :

1^o Les municipalités doivent tout d'abord réglementer, réformer, améliorer les logements existants afin d'assurer à leurs habitants des conditions hygiéniques, recourir enfin à l'expropriation des maisons trop malsaines. Voilà pour les immeubles en exploitation.

2^o Quant aux constructions nouvelles, les municipalités les encourageront par tous les moyens, en veillant cependant à ce qu'elles soient conformes à l'hygiène et n'encombrent pas les quartiers nouveaux. Elles ne devront pas craindre d'aller jusqu'à la constitution de sociétés d'habitations, qui en construisant des groupes de maisons modèles forceront à agir l'initiative privée.

SECTION I. — Meilleure application des lois sur l'hygiène.

§ 1. — Enquêtes. — Casiers sanitaires.

Nous avons vu que la question du logement ouvrier comporte essentiellement pour sa solution, tout un programme de réformes concernant l'hygiène de l'habitation qui sont contenues dans les lois de 1902 et de 1906.

Dans l'application de ces différentes dispositions, les municipalités peuvent intervenir d'une façon très utile, soit en veillant à leur application, soit en provoquant une action énergique de leurs véritables centres d'action, les Comités de patronage des habitations à bon marché.

Il existe aussi mille moyens d'action directe ou indirecte que la loi n'a peut-être pas prévus directement, mais qui sont implicitement contenus dans les conseils et avis donnés aux Comités de patronage.

Un de ces moyens préventifs et coercitifs à la fois, qu'une municipalité doit entreprendre avant toute intervention en faveur de l'initiative privée, est une enquête des conditions du logement dans la ville.

« La meilleure préparation aux réformes, c'est l'enquête... Il faut commencer par dresser un état des lieux, un inventaire exact, avant d'arrêter le programme des mesures à réaliser par l'action publique ou privée. Il est de ces maux qui ne subsistent que parce qu'on les ignore ou parce qu'on n'ose les regarder en face... (1). »

Aussi, les pouvoirs publics comprenant les nécessités d'éclairer d'un jour nouveau et vrai le problème de l'habi-

(1) Note sur l'intérêt social de l'enquête, E. Cheysson, *Recueil des documents sur la prévoyance sociale, Enquête sur l'habitation ouvrière*, op. cit., p. IX.

tation ouvrière, résolurent d'établir pour l'ensemble de la France une statistique des logements insuffisants. Le ministre de l'intérieur, par sa circulaire du 18 janvier 1906, prescrivit aux préfetures de procéder à cette enquête dans toutes les villes de plus de 5.000 habitants :

« Au moment où tous les pouvoirs publics et toutes les municipalités soucieuses de leurs responsabilités sentent le besoin pressant de mesures convergentes en vue de l'amélioration de l'habitation et surtout de l'habitation ouvrière, vous ne sauriez manquer de comprendre et de faire comprendre aux grandes municipalités de votre département la portée et l'intérêt social de l'enquête que réclame le Conseil supérieur des habitations à bon marché (1). »

Cette enquête, faite par l'administration en même temps que les opérations de dénombrement de la population, donna une vue d'ensemble assez complète de la condition du logement en France. Nous ne reviendrons pas sur ses résultats que nous avons suffisamment étudiés dans notre introduction (2).

Cette première enquête devait être complétée par une statistique des résultats auxquels était arrivée, en matière d'habitations à bon marché, l'initiative privée en dehors de la loi du 30 novembre 1894. Cette deuxième enquête, commencée sur un vœu émis par le conseil supérieur des habitations à bon marché et recommandée par le ministre du commerce, de l'industrie et du travail dans sa circulaire du 16 mars 1906, n'a malheureusement pas donné d'aussi bons résultats que la première, mais elle a posé les premiers

(1) Circulaire du 13 janvier 1906, *Documents de la Prévoyance sociale. Enquête sur l'habitation*, op. cit., p. IV.

(2) *Lois, règlements des habitations à bon marché. Documents de la Prévoyance sociale*, p. 57.

jalons des enquêtes périodiques qui pourront être faites par chaque municipalité sur les modèles établis et conservés dans les mairies (2).

A cet effet, et pour que les efforts accomplis par les municipalités dans l'amélioration du logement, aient une base rationnelle et scientifique, la création du casier sanitaire des maisons sera de la plus grande utilité.

Nous ne reviendrons pas sur le but que doivent remplir les casiers sanitaires, mais les nombreux renseignements qu'ils peuvent fournir permettront aux municipalités de diriger leur action d'une manière plus efficace que par le passé. La loi de 1902 sur la santé publique n'en parle pas, leur création est donc facultative, mais les services qu'ils sont appelés à rendre devront les faire adopter par toutes les villes importantes (1).

Les renseignements ainsi fournis par les casiers sanitaires et les statistiques donneront aux municipalités une situation exacte de la condition du logement et permettront plus sûrement d'y remédier en faisant porter leurs opérations d'assainissement sur tels immeubles ou tel quartier.

Assurément jusqu'ici les municipalités sont restées inactives, mais la production au grand jour de la situation déplorable de certains logements, mettra en éveil l'opinion publique, et forcera ces dernières à agir, en mettant en mouvement les Bureaux d'hygiène dont on ignorait souvent jusqu'à l'existence (2).

(1) En France, nous trouvons comme villes possédant des caisses sanitaires : Le Havre, Saint-Etienne, Amiens, Nice, Paris, Nancy, Orléans.

A l'étranger : Bruxelles, Berlin, Moscou.

(2) En Allemagne, les municipalités ont créé des *Offices de location* permettant de trouver facilement des logements.

§ 2. — Amélioration des maisons existantes.

Il existe dans nos villes françaises qui sont en général de construction ancienne, beaucoup d'immeubles construits solidement, mais souvent d'une manière peu hygiénique.

Avant de procéder à leur démolition, il y a lieu d'examiner s'il est possible d'en opérer la réfection et de les assainir : ce sera le plus souvent le cas, et les municipalités pourront ainsi, par l'intermédiaire du bureau d'hygiène et du Comité de patronage des habitations, faire vraiment une œuvre utile et peu onéreuse.

Jusqu'à présent, nous ne trouvons que des sociétés privées, qui se soient occupées de l'amélioration des logements existants, et l'exemple nous a été donné par l'étranger.

La première société créée en ce sens l'a été en Angleterre, grâce à la générosité de Miss Octavia Hill. Elle a réussi à donner par ce moyen à un grand nombre d'ouvriers, une habitation convenable pour des prix égaux, sinon inférieurs, à ceux qu'on exigeait d'eux comme loyers de leurs taudis. D'ailleurs cette œuvre, qui paraissait être au début de la bienfaisance pure, devint bientôt une excellente affaire financière produisant un revenu assuré de 4 à 5 0/0.

L'œuvre de Miss Octavia Hill s'est vue imiter par l'*Octavia Hill Association* de Philadelphie qui est arrivée à des résultats merveilleux.

Cette société s'est faite d'une part, gérante des habitations existantes mal tenues, où les loyers augmentaient grâce aux différents intermédiaires louant et sous-louant ; elle est parvenue ainsi, après avoir donné 7 1/2 0/0 aux propriétaires, et avoir gardé 7 1/2 0/0 de commission pour elle-même, à faire réparer, tenir en bon ordre et louer moins cher des maisons autrefois réputées insalubres ; d'autre part,

en achetant de vieilles maisons et en les remettant en bon ordre, elle est parvenue, à titre de propriétaire, à faire produire à son argent 5 0/0 (1).

L'Octavia Hill Association est constituée au capital de 250.000 francs, formée par 2.000 actions de 125 francs, rapportant 4 0/0.

D'après un récent rapport, elle a logé dans de bonnes conditions 350 des plus pauvres familles de Philadelphie (2).

Des essais analogues ont été faits en Belgique, à Barmen, où la *Société des cités ouvrières* s'occupe de l'achat et de l'amélioration d'anciens bâtiments. De même à Liège où la *Société des maisons ouvrières* poursuit le même but.

En France, il existe à Paris la *Société de bienfaisance* qui a commencé l'assainissement de plusieurs quartiers, et M. le Dr Letulle nous cite l'exemple de Mlle Chaptal qui, sur le modèle de Miss Octavia Hill, a obtenu des résultats très intéressants dans le quartier de Plaisance (3).

« *L'OEuvre des secours de loyers* » de la municipalité de Rouen s'occupe aussi de l'amélioration des logements existants, et elle rend compte dans ses rapports annuels des progrès réalisés ainsi que des moyens faciles employés pour les obtenir (4).

Mais l'essai le plus intéressant en ce genre, est celui de la *Société d'assainissement des logements insalubres* à Paris, qui a imaginé l'intéressante combinaison suivante, pour améliorer à peu de frais les logements signalés comme insalubres.

(1) *Bulletin de la Société française des habitations à bon marché*, 1908, p. 466.

(2) Grandjean, *Les habitations à bon marché*, p. 86.

(3) Lang, *op. cit.*, p. 23.

(4) Congrès de la propriété bâtie, Rouen, 1908, *Compte-rendu*, p. 210.

Cette association propose aux propriétaires peu aisés de maisons à assainir de les leur louer par baux de longue durée moyennant une réduction à débattre, qui peut aller jusqu'à 50 0/0 des loyers consentis au moment où ce contrat se conclut, mais sous condition expresse d'assainir immédiatement suivant les exigences administratives, et de rendre à fin de bail, l'immeuble en parfait état tant au point de vue sanitaire qu'au point de vue des réparations locatives.

Dans cette combinaison, les avantages sont les suivants : la société trouve le capital nécessaire à l'exécution des travaux à effectuer, elle doit même augmenter ses revenus par une sous-location plus élevée après l'accomplissement des améliorations ; d'autre part, le propriétaire reçoit il est vrai, un revenu amoindri, mais ce revenu est certain et régulier, et ce n'est pas négligeable pour une catégorie d'immeubles de revenus très incertains ; enfin à l'expiration des baux souscrits à la société, le propriétaire reçoit un immeuble qui a acquis une plus-value, puisqu'il est en bon état (1).

Assurément des sociétés analogues à celles-ci sont difficiles à constituer dans les petites villes, et cependant, c'est dans ces dernières surtout qu'elles rendraient les plus grands services, car les municipalités ne peuvent songer, ni à de grandes opérations de voirie, ni même à des opérations partielles d'assainissement.

Il nous semble qu'on pourra cependant résoudre d'une façon très heureuse ce problème intéressant en faisant intervenir, soit les bureaux de bienfaisance, soit les chambres syndicales de propriétaires dont l'importance s'accroît

(1) Rapport de M. Guérin sur les œuvres sociales des chambres syndicales de propriétaires, *Congrès de la propriété bâtie*, Bordeaux, 1903.

chaque jour et qui pourraient créer un service auxiliaire d'assainissement. Elles ont d'ailleurs tout intérêt à le faire, car les propriétaires loueront plus facilement et même à des prix plus élevés, les anciens taudis naguère occupés seulement par des gens insolvable.

Les municipalités dirigeront ce mouvement, par l'intermédiaire des bureaux d'hygiène et des Comités de patronage qui signaleront les quartiers défectueux qu'on peut améliorer et dresseront des plans de réfection.

Elles pourront toujours en outre, par application de l'article 6 de la loi du 12 avril 1906, avancer des capitaux ou donner des subventions aux sociétés qui ont pour objet l'assainissement des maisons existantes. « Pour être d'allure plus modeste, dit M. Bourcart, cette œuvre n'est cependant pas d'ordre inférieur, ni moins efficace, surtout dans les grandes agglomérations (1). »

Ce procédé d'intervention exige moins de capitaux et peut fournir, temporairement du moins, une solution très satisfaisante au problème de l'habitation ouvrière ; il est même nécessaire pour atténuer de suite le danger, lorsque dans une ville l'insalubrité devient telle qu'il est à craindre que les épidémies y prennent naissance.

Il ne faut pas cependant exagérer les résultats que l'on peut obtenir par ce moyen, car les travaux à entreprendre coûtent cher, et de plus, il ne permettra pas toujours de combattre d'une façon efficace l'insalubrité.

Il faut admettre avec les congressistes de 1900, « qu'il est préférable de construire des maisons neuves, à moins que les locaux ne se présentent d'une façon particulièrement favorable à la transformation et à l'amélioration des vieux

(1) M. Bourcart, cité dans le *Rapport du Conseil supérieur des habitations à bon marché*, année 1906, p. 76.

logements ». Ces conditions favorables, le bureau d'hygiène les appréciera (1).

SECTION II. — Opérations d'ensemble d'assainissement.

L'œuvre des municipalités ici est immense, car la situation actuelle de la construction dans les villes est déplorable. Cependant nos assemblées locales élues n'osent pas se lancer dans des entreprises d'assainissement qui sont en général très onéreuses pour ne pas dire désastreuses.

M. le Dr Panel nous montre, dans un merveilleux rapport sur l'hygiène de l'habitation, les diverses étapes par lesquelles a passé la construction dans les villes, et « l'unique souci des propriétaires voulant obtenir un intérêt rémunérateur de leur capital, de réduire autant que possible dans leurs constructions, les espaces libres, cours et courrettes... on ne peut parler de jardins, qui seraient dans l'espèce une chose invraisemblable... ». « Il ne faut pas perdre un centimètre sur l'alignement, entasser étages sur étages, descendre des sous-sol dans les profondeurs de la terre, placer ses étalages au bord du ruisseau et ses mansardes au bord des nuages... (2) »

On a bien fait des règlements, mais ils n'ont pas été observés.

Au Congrès de l'habitation à Paris en 1904, les fonctionnaires de la ville de Paris déclaraient qu'en matière de règlements de constructions d'immeubles, ils n'avaient pas pu faire adopter les principes d'hygiène, parce que

(1) *Rapport du Congrès de Paris, 1900, op. cit.*, cité dans Turot, *op. cit.*, p. 206.

(2) *L'hygiène et les propriétaires*, Rapport du Dr Panel au Congrès de la propriété bâtie. Rouen, 1908, *op. cit.*, p. 218.

« trop d'intérêts étaient en jeu dans la question ». « Ramener la limitation de la hauteur des immeubles à des proportions convenables, eût été frapper les terrains d'une servitude qui en eût fait diminuer la valeur ». Et ils ajoutaient : « Il faudra plusieurs étapes pour y parvenir. »

Plus tard, on demanda que les rues aient une largeur minimum égale à une fois et demie la hauteur permise aux maisons. Mais, comme le dit M. Juillerat, ce postulatum n'a été obtenu nulle part et, « placée entre les exigences impérieuses de la santé publique, et les exigences plus brutales et plus combatives de l'intérêt pécuniaire des propriétaires, l'administration a partout établi une cote mal taillée qui ne donne qu'imparfaitement satisfaction aux propriétaires, et a l'air d'un défi jeté à l'hygiène. »

Il y a une disposition de la loi de 1902 qu'on connaît peu, c'est celle qui a créé un nouveau droit d'expropriation, grâce auquel peut être exproprié un terrain pour cause *d'insuffisance d'espace*. C'est-à-dire que tout terrain sur lequel il est impossible d'élever une construction salubre, peut être exproprié pour être joint à une parcelle voisine.

Cette disposition qui rendrait de grands services n'a de même jamais été appliquée.

En résumé, il résulte des diverses enquêtes faites sur le logement en général, et spécialement le logement ouvrier, que sa mauvaise qualité, son insalubrité proviennent en grande partie *de l'insuffisance d'espace*, sur lesquels sont construits les immeubles, ainsi que de l'insuffisance d'espace réservé autour des immeubles. L'immeuble est salubre ou insalubre pour cette seule cause, et non parce qu'il est de construction récente ou ancienne.

Aussi les municipalités devront-elles prendre le parti

énergique, quand les immeubles ne pourront être facilement améliorés en ce sens, de faire ces grandes opérations d'assainissement qui consisteront dans de vastes expropriations pour cause d'insalubrité publique.

Assurément, on ne pourra décider, comme nous l'avons vu en Angleterre, l'expropriation en masse de tous les quartiers insalubres, mais procéder par étapes, et à cet effet, une proposition de loi a été déposée par M. Morlot concernant l'*expropriation par zones*.

Dans les constructions qui seront faites dans la suite, les municipalités devront, par *des plans d'aménagement* préalablement établis, réserver le plus d'espaces libres et veiller à l'application rigoureuse des servitudes d'alignement ainsi que des règlements concernant les constructions elles-mêmes.

§ 1. — Expropriation par zones. — Proposition Morlot.

Cette proposition de loi très intéressante a été extraite du rapport fait au nom de la commission de l'administration générale, départementale et communale des cultes et de la décentralisation, sur les propositions de loi de M. Delory relative aux expropriations pour travaux d'utilité communale, et de M. Jules Siegfried, relative à l'expropriation pour cause d'insalubrité publique (1) (2).

La proposition de loi de M. Morlot ainsi modifiée, sera nous l'espérons, votée prochainement, et nous ne pouvons la passer sous silence.

(1) Chambre des députés. Session ordinaire. Séance du 21 mars 1907, *J. off.*, annexe n° 875.

(2) Ce rapport a été repris et renvoyé à la commission d'hygiène publique dans sa séance du 21 mars 1907, conformément à l'article 18 du règlement modifié par la résolution du 16 juin 1903.

L'article 1^{er} de ce projet établit le fondement de la loi : l'expropriation est possible dans tous les cas « où la conservation d'immeubles, quartiers, est jugée contraire à l'hygiène ou à l'utilité communale ».

Certains auteurs se sont élevés avec véhémence contre les grandes facilités données aux communes par ces termes vagues « l'utilité communale ». Il faut ajouter que l'article 2 confie au seul conseil municipal le droit, sous réserve bien entendu des approbations nécessaires, de proclamer la nécessité de déterminer l'importance de l'opération décisive, que d'autres tendances auraient voulu confier à d'autres corps.

Cette disposition se comprend très bien ainsi, car elle rend responsables les municipalités qui voudront entreprendre ces travaux d'expropriation souvent aléatoires, surtout au point de vue financier. Et il est juste d'appliquer encore ici le vieux principe du bon sens : « qui paie, commande ».

L'article 3 contient une innovation très importante : « Le plan d'ensemble indique la superficie des immeubles à exproprier, soit que leur cession soit nécessaire aux travaux, soit que leur seule situation les destine à bénéficier d'une plus-value directe et indirecte, résultant de l'exécution des travaux (projetés) ».

Il y aurait à craindre que le principe nouveau posé ici conduise les municipalités à des conséquences funestes, car l'expropriation pouvant s'appliquer : « aux immeubles que leur seule situation destine à bénéficier d'une plus-value directe et immédiate résultant de l'exécution des travaux », va devenir presque indéterminée en étendue et en durée. Il serait à souhaiter que les termes un peu vagues du projet soient précisés, ou bien les municipalités devront agir avec

beaucoup de prudence, et ne pas se lancer dans des entreprises, qui tout en prenant un caractère plus financier, n'en sont pas plus sûres pour cela.

L'article 4, sous une apparence simple, crée une procédure nouvelle en matière de travaux publics. Il simplifie en effet beaucoup les formalités de l'entreprise de travaux publics, en remplaçant les deux enquêtes qui la précèdent, par une seule enquête parcellaire accompagnée d'un plan détaillé. Cette réforme a des avantages sérieux d'économie et de célérité, qui ne sont pas à dédaigner dans une question intéressant la santé publique (1).

Il serait seulement à désirer que la loi établisse un registre pour recevoir les réclamations des intéressés, et spécialement des propriétaires selon le vœu du Congrès d'hygiène sociale de Genève, ainsi qu'une commission d'enquête analogue à celle déjà existante (2).

Le projet voté et publié est ensuite soumis pour avis motivé au conseil départemental d'hygiène (art. 5), et enfin à diverses approbations selon son importance.

L'article 7 impartit au maire un délai de *trois mois* pour passer à l'exécution. Cette disposition est très heureuse, car elle évitera tous les retards que permet notre législation actuelle.

L'article 9 et dernier du projet de loi, règle l'exécution

(1) Actuellement toute entreprise de travaux publics est précédée de deux enquêtes successives. La première enquête d'utilité publique appelle les intéressés sur les grandes lignes, le tracé général et la vue d'ensemble du projet. Celui-ci adopté, l'enquête parcellaire, par la publicité d'un plan précis à assez grande échelle, permet aux intéressés de connaître les détails d'exécution et de les faire rectifier s'il y a lieu. Hauriou, *Précis de droit administratif*.

(2) Congrès d'hygiène sociale, Genève, 1906, *Compte rendu du Congrès*, p. 51.

même de l'opération de voirie d'une façon toute nouvelle. « La commune, dit l'article 9, doit opérer *elle-même* les travaux... Elle ne pourra se substituer un concessionnaire. »

Cela montre bien la tendance nouvelle à augmenter les pouvoirs des municipalités, en vue d'empêcher que les opérations de voirie ayant pour but l'hygiène, ne soient envahies par la spéculation.

Cependant cette prohibition *absolue* de la concession, pourra gêner quelquefois des communes trop prudentes, qui reculeront devant les risques d'une opération de voirie intéressante et qui seraient heureuses de passer ces risques à un concessionnaire. A notre avis, la législation doit laisser aux municipalités le choix entre les divers modes d'exécution des travaux publics.

L'expropriation terminée, un problème se pose. Que fera la commune des terrains qu'elle a ainsi obtenus, et qui ne sont pas incorporés au domaine public ?

L'article 9 de la même proposition Morlot indique trois voies :

La première consiste à affecter des terrains libres à des travaux d'utilité publique. Et il sera certainement excellent de transformer en de vastes espaces libres, parcs ou squares, les quartiers malsains d'une grande ville.

La seconde consiste en la revente par lots et par adjudication publique des terrains devenus libres. Ce sera une opération favorable aux finances communales et à l'hygiène publique, mais il faudra, pour remédier aux inconvénients de ce mode d'utilisation, qu'un cahier des charges bien étudié impose aux constructions futures des dispositions spéciales concernant la salubrité.

Ces deux premiers partis sur lesquels nous aurons d'ailleurs à revenir, ne constituent aucune innovation et sont la

simple application des pouvoirs actuels de la commune sur les terrains de son domaine privé.

Il n'en est pas de même du troisième mode d'emploi de ces terrains qui nous intéresse particulièrement. La commune pourra en effet, d'après ces dispositions, attribuer ces terrains à des conditions tracées par elles, à des sociétés de construction d'habitations à bon marché soumises à l'application des lois sur les habitations à bon marché.

Il y a là un mode tout naturel d'encouragement à la création ou à l'extension des sociétés, rentrant dans les termes de la loi du 12 avril 1906.

En résumé, la proposition de loi présentée par la commission parlementaire, renferme de très sages et de très heureuses dispositions, dont l'adoption faciliterait beaucoup l'amélioration de l'hygiène publique, en engageant les municipalités à faire les sacrifices exigés par ces opérations à vaste envergure, dont la nécessité se fait trop souvent sentir dans nos villes françaises (1).

§ 2. — Les espaces libres.

Depuis quelques années, des esprits éclairés se sont attachés à mettre en relief cette idée, que la salubrité d'une ville et la santé de ses habitants dépendent étroitement — comme sa beauté même — de l'importance de ses places,

(1) Nous ne reviendrons pas ici sur le projet de loi de M. Siegfried, que nous avons étudié dans notre chapitre sur l'hygiène de l'habitation. Nous remarquerons cependant que les dispositions concernant la fixation de l'indemnité d'après la *valeur vénale* de l'immeuble complèteraient d'une façon parfaite une loi sur l'expropriation et permettraient aux municipalités d'agir plus souvent par cette voie considérée jusqu'ici comme trop coûteuse — Cf. *Bulletin de la Société française des habitations à bon marché*, 1907, p. 318.

de ses avenues, de ses parcs et de ses jardins. L'opinion publique très préparée par la réalité même des choses, à comprendre cette nécessité, commence à s'émouvoir de la diminution graduelle des surfaces non bâties et du danger qui résulte de leur disparition (1).

Aussi, plus d'une assemblée délibérante a dû se préoccuper à son tour de la question des espaces libres, ainsi nettement posée devant l'opinion (2).

Nous ne nous attarderons pas à démontrer longuement l'utilité ou plutôt la nécessité dans nos grandes villes des espaces libres. Il suffit de dire que l'air et la lumière sont indispensables à la vie des individus, et que le mouvement continu d'immigration dans les villes, a restreint de plus en plus par le surpeuplement, la surface de promenade à laquelle a droit le citoyen moderne.

Si l'on compare le présent au passé, on arrive à cette double et fâcheuse constatation (3), d'abord que les espaces

(1) Quelques hommes clairvoyants se sont, les premiers, donné la généreuse mission de les divulguer, d'autres ont suivi, et il y a peu d'années, une association s'est même formée dans le but louable d'aider à les réaliser sous le nom de *Comité pour la conservation et le développement des espaces libres*.

(2) « Tandis que nous avons fait des règlements concernant l'épaisseur des murs, la nature des matériaux à employer, etc., nous ne sommes intervenus en aucune façon pour fixer un maximum de maisons à construire par habitant et pour réserver les espaces libres. » J. S. Nettlefold, *Practical Housing*, Londres, 1908. Cet auteur remarque en outre que 25 millions ont été dépensés à Londres en indemnités pour des maisons insalubres qu'il n'aurait jamais dû être permis de construire.

(3) M. Hénard, architecte, a fort bien mis en relief ce point de vue, en faisant une édifiante comparaison entre le Paris de 1789 et le Paris de 1900. Il est impossible de citer ici le résultat de cette statistique, mais il suffit d'en retenir que la surface de Paris en 1789, qui était limitée par le mur des fermiers généraux sur la ligne de nos boule-

libres sont d'une insuffisance manifeste dans la plupart de nos villes françaises, et ensuite, — chose plus grave — qu'au lieu de conserver jalousement ceux qui existaient, on les a presque incessamment restreints depuis un siècle.

Sait-on quelle est la surface libre dont chaque habitant dispose en moyenne pour sa promenade dans l'intérieur de quelques-unes de nos villes françaises ? M. d'Andigné, conseiller municipal de la ville de Paris, a fait sur ce point un rapport très intéressant et documenté de nombreuses statistiques. Voici quelques chiffres : chaque habitant dispose en moyenne, comme surface de promenade : au Havre de 30 mètres carrés, à Grenoble de 18 mètres carrés, à Lille de 4 mq. 50, à Rouen et à Nancy de 4 mètres carrés, à Paris de 3 mq. 70, à Rennes de 3 mq. 50, à Roubaix et Amiens de 3 mètres carrés, à Rennes de 2 mq. 30, à Limoges de 2 mètres carrés et à Bordeaux de 1 mètre carré (1) !

C'est à peine croyable, surtout si l'on tient compte de ce que ces chiffres sont des moyennes, et par suite, au-dessus de la réalité pour certains quartiers surpeuplés de la ville.

Veut-on une comparaison sur ce point entre les principales capitales d'Europe ? M. Hénard, architecte, nous donne les chiffres suivants :

« Londres possède 200 parcs ou squares d'une contenance de 752 hectares ; Berlin possède 20 parcs ou squares d'une contenance de 554 hectares ; Paris ne possède que 46 parcs ou squares d'une contenance de 263 hectares, c'est-à-dire la moitié de la surface des espaces libres de Londres. Mais

vards extérieurs actuels, comprenait une proportion d'espaces plantés de beaucoup supérieure à celle que comprend sa surface actuelle.

(1) *Les espaces libres*. Rapport de M. Ch. Robert. XII^e Congrès de la propriété bâtie, Rouen, 1908. *Compte-rendu du Congrès*, p. 226.

comme la population de Paris est deux fois plus dense que celle de Londres, il en résulte qu'un parisien ne jouit que de la sixième partie des jardins dont peut jouir un habitant de Londres (1) (2). »

Ces chiffres ont leur éloquence, ils attestent mieux que nous ne pourrions le faire, l'insuffisance manifeste des espaces libres dans la plupart des villes françaises.

Et l'on peut dire que jusqu'ici, les pouvoirs publics ont en France, fait preuve d'une imprévoyance coupable en laissant couvrir de constructions beaucoup de jardins et de parcs, qui seraient aujourd'hui l'ornement et le meilleur moyen d'assainissement (3).

Il est temps de réagir et nous devons réclamer un ensemble de mesures législatives et administratives qui assurent dans les villes la conservation intégrale et le développement de ces espaces (4).

(1) Cité dans le rapport de M. Ch. Robert, *Congrès de Rouen, op. cit.*, p. 228.

(2) En résumé, alors que Londres a 14 0/0 d'espaces libres et Berlin 10 0/0, Paris n'en a que 4 1/2 0/0.

(3) A Paris notamment, M. G. Benoit-Lévy remarque que la ville aurait pu conserver à la population les vastes terrains de la plaine Montceau, qui sont aujourd'hui entièrement bâtis, *Questions pratiques*, 1907, p. 165.

Il en est de même du Champ de Mars dont la ville a vendu et loti une notable partie qui est en train de se construire, ce qui a réduit de 44 à 22 hectares la superficie totale dont elle disposait, *Congrès de la propriété bâtie*, Versailles, 1907 ; *Compte rendu*, p. 229.

(4) Les municipalités américaines, dit M. Cheysson, dans la préface du livre de M. Gautrez, intitulé : *L'insalubrité publique et l'expropriation*, font d'avance l'acquisition de vastes espaces, véritables réservoirs de salubrité publique, sortes d'îlots de verdure destinés à persister intacts au milieu du débordement prochain des maisons qui vont les entourer, les assaillir, mais sans pouvoir les entamer. Elles tiennent à ce que leurs villes soient belles et saines en même temps. » De même à Berlin, Lang, *op. cit.*, p. 82.

Nous avons vu que l'expropriation par zones mettrait à la disposition des villes de nombreux terrains : nous devons ardemment souhaiter d'une part, qu'un obstacle légal vienne d'empêcher les administrations d'aliéner dans les villes d'une certaine importance les terrains dont elles disposent ; d'autre part, qu'une mesure législative force en quelque sorte les communes à prévoir l'avenir, à envisager l'époque où leurs agglomérations se sont étendues et à préparer sagement en vue de cette époque, l'extension corrélatrice des espaces libres indispensables à leurs habitants.

Un vœu a été émis en ce sens, par une sous-commission du Musée Social, et repris dans une assemblée tenue à la Sorbonne le 5 juin 1908, tendant à ce que :

« Les espaces libres dépendant des administrations communales, départementales ou de l'Etat, soient inventoriés dans les agglomérations de plus de 20.000 habitants et que les espaces ainsi inventoriés demeurent libres de construction et ne puissent être aliénés qu'en vertu d'une loi, lorsqu'ils sont affectés au public ou à des usages publics ;

« Les terrains couverts de constructions affectées à des usages publics, ne puissent être aliénés qu'à la condition que le prix en provenant soit employé en immeubles également affectés à des usages publics, ou servent à la création d'espaces libres dans l'enceinte de la ville.

« Les communes dressent enfin un plan d'ensemble dans lequel elles prévoient leurs extensions futures et s'efforcent de réserver des espaces libres à la périphérie de leurs agglomérations. »

A Paris, il existe encore la large ceinture des fortifications qui entourent la ville et qui servent sinon à sa défense, du moins à sa protection hygiénique. Depuis dix ans, on a

décidé de désaffecter les parties nord et ouest de ces fortifications, et l'Etat négocie avec la ville de Paris pour lui céder les terrains ainsi désaffectés.

Une des plus récentes propositions de loi en ce sens, a été déposée par M. Siegfried à la Chambre des députés, le 1^{er} juillet 1908. En voici les principaux articles (1) :

ART. 1^{er}. — Les terrains des fortifications désaffectés de Paris, seront remis par l'Etat à la ville de Paris, à charge pour elle de procéder dans un délai maximum de dix années, à la démolition et au nivellement des ouvrages de fortifications, à la création d'un boulevard circulaire de 70 mètres de largeur, et à l'aménagement d'au moins 4 parcs de 15 à 20 hectares chacun et d'autant de squares et jardins de un à deux hectares pour les jardins populaires.

ART. 2. — Le surplus des terrains, composés de clos susceptibles d'aliénations et qui ne pourra dépasser le tiers de la surface totale, sera vendu. La ville de Paris remettra à l'Etat la moitié du produit de ses aliénations...

ART. 4. — Lors de l'achèvement de ces opérations, les terrains de la zone de servitude militaire seront dégrevés de la servitude de *non ædificandi* et leurs propriétaires auront à supporter la moitié des frais d'acquisition des emprises et du coût des travaux compris dans l'opération correspondante, le surplus restant à la charge de la ville.

ART. 5. — ... Il sera institué une *Commission supérieure de l'aménagement de l'agglomération parisienne*... dans le but... d'établir un plan d'extension de la ville, comprenant les voies à créer ou à élargir, les espaces libres à réserver...

(1) *Bulletin de la Société française des habitations à bon marché*, 1908, n° 3, p. 325.

Cette proposition de loi a été envoyée à la Commission du budget (1).

Assurément c'est un vœu très coûteux à réaliser pour la ville de Paris, qui aura toujours une tendance trop grande à faire des applications de l'article 2 pour couvrir ses frais ruineux d'aménagement, et « à remplacer les fortifications actuelles par des maisons avec un peu d'herbe autour (2) ».

« A Lyon, nous dit M. Ch. Rivoire, nous avons l'incomparable parc de la Tête d'Or, mais c'est insuffisant. Et ne regrettera-t-on pas plus tard de n'avoir rien fait de semblable dans les quartiers neufs de la Guillotière. Trouvera-t-on plus tard que les misérables squares, aménagés à regret avenue de Saxe (à l'angle de l'avenue des Ponts) et place Raspail, sont suffisants ? Quelle manie a-t-on de couvrir de constructions le moindre espace libre et de ne pas consacrer à des boulevards.... les fossés d'enceinte (3) (4) ? »

(1) Pour l'utilisation des fortifications, l'étranger nous donne l'exemple. Quand Vienne a désaffecté ses fortifications, elle en a fait cette ravissante promenade du *Ring* si justement réputée.

Lorsqu'il s'est agi de démolir les fortifications d'Anvers, il y a quelques mois, le roi des Belges, sur la demande de ses ministres, a nommé une commission chargée d'utiliser ces terrains pour l'assainissement et l'embellissement de la ville et de dresser le plan d'aménagement complet de la cité future.

(2) *Compte rendu du Congrès de Rouen*, 1908, p. 233.

(3) Ch. Rivoire, *La Cité-jardin future. Lyon-Touriste*, 1^{er} mars 1907 ; G. Benoit-Levy, *Lyon cité-jardin, Questions pratiques de législation industrielle*, numéro avril-mai 1907.

(4) Boston, dont la population est à peine supérieure à celle de Lyon, a dépensé en 10 ans plus de cinquante millions pour créer des parcs, réservoirs d'air et de santé au centre même de la ville, et New-York dans la seule année 1904, a dépensé 26 millions pour le même objet.

N'a-t-on pas réduit encore ce square de l'avenue Berthelot en cédant une partie des terrains compris comme espaces libres dans le plan primitif (1) ?

Dans l'opinion publique, cette idée que le moyen véritable d'assainir les agglomérations, est encore de leur donner des poumons et des réservoirs d'air sous la forme de places, d'avenues, de parcs et de jardins, se fait jour de plus en plus, il faut que les municipalités mettent leur activité au service de cette idée si sage, et aident non seulement à sa divulgation, mais à sa mise en pratique par tous les moyens dont elles disposent, et notamment par le droit qui leur est laissé de diriger et réglementer la construction des nouvelles maisons par des plans généraux d'alignement (2).

SECTION III. — Réglementation de l'initiative privée.

Grâce à l'expropriation par zones, les municipalités arriveront à transformer certains quartiers considérés comme

(1) Un projet qui sera bientôt en voie d'exécution et qui est une remarquable opération d'assainissement, est celui présenté et adopté par M. Herriot dans un rapport du 16 avril 1909 concernant la désaffectation de l'Hôtel-Dieu et la construction d'un hôpital de 1.000 lits en dehors de la ville (*Le Progrès* du 18 avril 1909).

(2) « Le devoir d'une municipalité démocratique est de procurer enfin aux enfants comme aux parents, des espaces de verdure au centre ou à proximité des quartiers ouvriers, plutôt que de créer, hors des villes, des parcs de luxe, fort beaux sans doute, mais peu pratiques, précisément à cause des règlements qui protègent leur beauté »... « Il me semble qu'il serait infiniment préférable de consacrer les sommes considérables exigées pour l'établissement d'un parc éloigné de la ville, à l'acquisition de tous les espaces du centre susceptibles d'être facilement transformés en simples terrains de jeu. » *La création d'un nouveau parc*. G. Keller Dorian, *Salut public*, 26 septembre 1909 et *Pour la beauté de Lyon*. *Salut public*, 14 novembre 1909.

dangereux ou du moins à supprimer les foyers d'infection ou d'insalubrité. Mais, quel que soit l'usage qui sera fait des terrains, il ne faut pas que les nouveaux quartiers, et surtout les nouvelles habitations que l'on édifiera, soient entachés des mêmes vices que les anciennes et rendent celles-ci plus inhabitables encore.

Aussi les autorités locales auront ici une double tâche à remplir : elles devront éviter, grâce à un plan d'alignement intelligemment compris, que les nouveaux quartiers soient construits dans des conditions contraires à l'hygiène et faire en sorte que des espaces libres plantés d'arbres, parcs ou squares, soient réservés, où l'air pourra circuler et se purifier : elles veilleront en outre, à ce que les maisons considérées en elles-mêmes, soient construites conformément à un règlement sanitaire ; enfin, en cas d'expropriation de quartiers ouvriers, à ce qu'il soit construit un nombre suffisant d'habitations à bon marché permettant de loger une grande partie de la population expulsée (1).

Les municipalités seront aidées dans cette œuvre par les Comités d'hygiène et de patronage des habitations à bon marché qui surveilleront l'application des règlements sanitaires et s'attacheront à faire par tous les moyens l'éducation hygiénique de l'ouvrier, qui l'empêchera de transformer, comme cela arrive trop fréquemment, en taudis la maison salubre qu'on sera parvenu à lui procurer (2).

(1) Il est à remarquer que les municipalités ont le grave défaut d'exproprier les vieux quartiers pour en vendre très cher l'emplacement à des sociétés de construction d'habitations luxueuses auxquelles la population ouvrière ne peut prétendre. Aussi est-elle obligée d'aller surpeupler les quartiers avoisinants qui ne tardent pas à devenir insalubres.

(2) M. Th. von Inama, que nous avons déjà cité, a aussi étudié la question des expropriations : « C'est ici surtout qu'il est difficile de

§ 1. — Plans d'alignement.

« L'alignement, dit M. Hauriou, est la fixation des limites des voies de communication existantes dans l'intérêt du service de la voirie. »

Les municipalités peuvent agir par ce pouvoir qui leur a été donné (et dont elles ne savent souvent que trop peu ou mal se servir), d'une façon indirecte il est vrai, mais efficace, sur la construction de maisons ouvrières salubres.

Nous ne ferons pas ici une théorie de l'alignement, ni une étude des divers moyens par lesquels, grâce à la servitude de reculement, on pourra contribuer à l'assainissement des villes, mais nous examinerons l'importance, la nécessité même de plans d'alignement bien étudiés, dans la création et le développement des quartiers nouveaux, provenant soit de l'extension incessante des villes, soit de l'expropriation par zones.

Lorsque la périphérie des villes se bâtit, c'est ordinairement par des propriétaires peu fortunés (ou simplement des locataires des terrains appartenant à un gros propriétaire), qui ont à peine les ressources nécessaires pour terminer la bâtisse qu'ils entreprennent. Les immeubles sont parfois de simples cabanes qu'il ne sera pas difficile de démolir un jour venu. Mais si elles ne sont pas gênantes par elles-mêmes, ces bâtisses ont le tort de se camper au hasard sur des terrains où aucunes voies définitives ne sont clas-

laisser l'initiative privée sans contrôle. L'expérience prouve qu'il est fâcheux de permettre aux habitants de bâtir au hasard. Plus les villes se développent, plus il devient nécessaire de créer des « plans généraux » et de faire intervenir pour la construction même des hommes d'une compétence éprouvée ». Nous trouvons comme lois réglementant ainsi l'initiative privée, la loi badoise du 6 juillet 1896, la loi saxonne du 4 juillet 1900, la loi hessoise du 2 août 1902.

sées. Si minimes qu'elles soient, ces maisons compromettent l'avenir là où il serait facile de prévoir un jardin public, un espace libre ; on laisse accaparer les terrains, et quand viendra le jour de penser à ce quartier, on ne pourra faire que très peu de chose et au prix de grands sacrifices.

Ces quartiers qui naissent ainsi avec des rues étroites, des propriétés morcelées à l'infini, sont destinées à rester des quartiers déshérités et à devenir dans l'avenir des quartiers peu salubres.

« Trop souvent, dit M. Cheysson, l'extension des villes se fait au gré des propriétaires qui construisent sur leurs terrains sans autre guide que leur fantaisie individuelle. Nous pourrions, à l'appui de nos dires, mentionner de nobles cités que déparent ainsi, comme une ceinture en haillons, des faubourgs dépenaillés, bâtis au hasard sans voirie, sans orientation, sans plan (1). »

A cette situation qui nécessitera plus tard de grands travaux d'expropriation très coûteux, les plans d'alignement futur sont le remède indispensable, et c'est là une tâche des municipalités qu'elles n'ont pas su remplir jusqu'ici.

A l'étranger, ces plans d'alignement ont eu les plus heureuses conséquences. Les municipalités américaines et allemandes les emploient avec succès, et le gouvernement autrichien a récemment promulgué une loi qui s'inspire des mêmes sentiments (2).

Certaines villes, pensant qu'une des raisons pour les-

(1) *Bulletin de la Société française des habitations à bon marché*, 1907, p. 135.

(2) Cf. *Städtische Bodenpolitik in neuer und alter Zeit* dans le *Soziale Praxis*, 1908, p. 225, et aussi l'article de M. R. Eberstadt dans le *Wörterbuch der Volkswirtschaft d'Elster*, t. 1, p. 367.

quelles leur périphérie était si mal bâtie était le manque des nombreuses commodités et des agréments de l'existence dont leurs centres sont pourvus (eau, gaz, électricité, tramways), ont parfaitement su répartir les éléments de vitalité sur les différents points de leur étendue. Assurément elles ont manifesté ainsi une grande habileté, mais ce n'est qu'un palliatif insuffisant, car les propriétaires ne construisent pas d'immeubles d'une certaine importance, sans être assurés, garantis par un plan d'alignement.

Au Congrès de l'habitation de Genève, des travaux remarquables ont été présentés sur le lotissement des terrains, et MM. Borde architecte, et Gidoux, ont exposé une étude sur l'aménagement des nouveaux quartiers, la largeur des rues et l'insolation des façades (1).

Il faut que dans la rédaction de ces plans d'alignement, les villes prennent soin en premier lieu, de faire des lotissements de terrains convenables.

Mais on s'est demandé si les conditions nouvelles que les villes vont créer à la périphérie, lotissements convenables, plus grande largeur de voies et espaces réservés, ne vont pas augmenter considérablement la valeur des terrains, et par suite, amener une crise de la construction et spécialement de la construction ouvrière, qu'on tend de plus en plus à transporter à la périphérie ?

Nullement, et le travail de MM. Borde et Gidoux démontre, au contraire, que sur un même terrain, on peut loger plus de monde en le logeant sainement, à la condition d'obéir à un plan d'alignement bien étudié.

A cet effet, les plans d'alignement futur ne doivent pas

(1) Compte rendu du Congrès de Rouen, 1908, *op. cit.*, p. 228.

être trop schématiques ; il ne faut pas seulement tracer quelques voies de communications se coupant à angle droit, où les propriétaires avides de gros revenus construiront rapidement de grands immeubles, séparés entre eux par des cours tellement étroites que même la lumière n'y pénètre souvent que d'une façon très insuffisante.

Il faut, à côté des grandes artères, et pour les relier entre elles, prévoir des rues moins larges et moins onéreuses, et surtout, compléter les plans d'alignement par des règlements sur la construction, limitant le nombre des étages ou tout au moins faisant dépendre la hauteur des maisons, de la largeur de la chaussée ou de la cour, si elles ne se trouvent pas dans la rue (1). C'est ainsi que nous arrivons à reconnaître la nécessité de la réglementation des constructions (2).

§ 2. — Réglementation des constructions.

De tout temps, on a cherché à réglementer les constructions privées. L'ancien régime possédait déjà des règle-

(1) Projet Rey. Congrès de Rouen, 1908, *op. cit.*, p. 222.

(2) Selon un livre récent, pour avoir des villes réellement hygiéniques et pour cela bien ventilées et baignées de soleil, il faut les aménager de telle sorte que toutes les voies destinées à l'édification des immeubles soient orientées nord-sud, cette orientation étant la seule qui permette au soleil de pénétrer largement dans tous les logements et de balayer les rues de ses rayons « microbicides ». Mais, comme dans la pratique, il faut tenir compte des voies de recoupement dont l'une se trouverait facilement au nord, il est nécessaire de modifier ce plan dit américain soit en traçant l'une des rues dans la direction nord-sud et l'autre obliquement. Dans ces conditions aucune façade ne se trouverait, ni en plein nord, ni en plein ouest.

Les maisons sont ainsi abondamment inondées de lumière et plus facilement ventilées (H. Provensal, *L'habitation salubre et à bon marché*, Ch. Schmidt, Paris, 1908 et *Bulletin de la Société française des habitations à bon marché*, 1908, p. 335).

ments de police et les assemblées révolutionnaires posèrent le principe de l'intervention des municipalités, sans toutefois donner de solution vraiment pratique (Lois du 14 décembre 1789, 16, 24 août 1790, 19 juillet 1791).

Nous avons eu ensuite la loi de 1850 et le décret du 26 mars 1852 sur les rues de Paris, dont l'article 4 porte que tout constructeur de maisons devra « adresser à l'administration un plan et des coupes cotées des constructions qu'il projette, et se soumettre aux prescriptions qui lui seront faites, dans l'intérêt de la santé publique et de la salubrité publique... » (1)

Mais c'est la loi du 15 février 1902 sur la santé publique, qui la première et la seule contient une réglementation générale en matière de construction salubre. Celle-ci s'occupe en effet, dans ses articles 12 et 18, de l'assainissement des maisons existantes et dans l'article 11 le plus important, en ce qui nous concerne, des mesures préventives ayant pour but d'empêcher l'édification de maisons insalubres.

Nous ne reviendrons pas sur ces dispositions que nous avons suffisamment étudiées, nous nous contenterons de constater de nouveau que les municipalités sont en possession, depuis la loi de 1902, d'un texte, et d'un instrument, le bureau d'hygiène qui leur permettront d'agir réellement avec efficacité, car en cette matière la prévention est préférable à la répression (2).

Certains auteurs ont reproché avec vigueur à la loi, d'ac-

(1) Jean Dejaume, *Bulletin commentaire des lois nouvelles*, 1903, p. 257 ; J. Martin et A. Bluzet, *Commentaire administratif et technique de la loi du 15 février 1902 relative à la protection de la santé publique*, p. 175.

(2) Cf. notre chapitre III.

corder un pouvoir discrétionnaire aux municipalités trop heureuses, disent-ils, de rejeter sur les propriétaires d'immeubles, toutes les charges concernant l'hygiène et la salubrité d'une ville.

A cette objection on peut répondre avec justesse, que les municipalités ne feront qu'exiger les conditions de salubrité prévues par les règlements sanitaires de la loi de 1902. Or ces règlements peuvent bien être rédigés de concert avec les propriétaires, et en ces circonstances, les Chambres syndicales des propriétaires qui existent dans la plupart des villes auraient une influence très utile en indiquant les conditions spéciales à exiger dans chaque localité.

M. le Dr Panel reprochait en ces termes aux propriétaires leur inaction : « Si comme propriétaires, vous n'aviez pas regardé les hygiénistes comme des ennemis, vous vous seriez joints à eux, quand la loi de 1902 vous a offert, sous forme de rédaction de règlements sanitaires, une occasion que vous ne retrouverez pas de sitôt... il y a des choses que l'initiative privée ne peut pas résoudre... (1). »

La loi du 12 avril 1906 est venue encore compléter la loi de 1902, en exigeant, pour les habitations à bon marché, comme garantie de leur salubrité, le *certificat de salubrité* délivré par les Comités de patronage et constatant l'application des règlements sanitaires (2).

Plusieurs vœux ont été émis dans les Congrès concernant la réglementation extérieure des constructions et visant à obtenir, en même temps que le maximum d'hygiène, un aspect artistique.

Ainsi au Congrès de l'habitation de Genève, en 1904,

(1) Congrès de Rouen, 1908. Compte rendu du Congrès, *op. cit.*, p. 219.

(2) Cf. chapitre III de la thèse.

M. Rey, architecte, proposait d'édifier la rue salubre, avec air et lumière, en adoptant le système des « *encorbellements renversés* ». « Les rues n'ont que la largeur strictement nécessaire pour éviter les dépenses de la chaussée, mais le premier étage est en retrait sur le rez-de-chaussée, lequel est frappé de la servitude *de non ædificandi* ; on ménage ainsi pour l'avenir des expropriations peu coûteuses. Ces terrains par retrait des façades sont assurément une bonne chose pour l'hygiène, ce sont des jardins suspendus. » De plus M. Rey proscriit les cours cachées honteusement derrière les maisons, il les place franchement devant les immeubles et les orne de végétation ; il en résulte des magasins d'angle multipliés, puis il oppose les saillies des numéros pairs aux rentrées des numéros impairs, et on peut dire qu'au point de vue de l'art, comme au point de vue de l'hygiène, cela est bien supérieur. Enfin les cours sont propriétés ne pouvant être édifiées, à tout jamais, et sont closes la nuit de grilles.

C'est assurément un programme simple et pratique, mais qui ne peut être réalisé qu'avec une surveillance et une prévoyance très sérieuses de l'administration municipale (1).

De même, le Congrès international de la tuberculose tenu à Paris en octobre 1903, a émis un vœu concernant l'ouverture sur la voie publique des cours intérieures, pour permettre la circulation et le renouvellement de l'air, et un autre vœu concernant « le règlement de la hauteur des maisons et de la largeur des rues de telle façon que les rayons solaires puissent, au moins quelques heures par

(1) Rapport de M. Rey, architecte, au *Congrès de l'Habitation de Genève*, 1904, Compte rendu du Congrès, p. 222

jour, venir frapper les murs de face depuis le pied jusqu'au sommet (1).

M. H. Provensal, architecte de la fondation Rothschild, propose, pour la construction des maisons ouvrières spécialement dans la banlieue (car son système serait difficilement applicable dans les grandes villes déjà construites), une disposition à la fois ingénieuse et élégante de « cours ouvertes » (2).

Enfin M. A. Rey, que nous avons déjà cité, montre dans un intéressant rapport présenté au Congrès des ligues sociales d'acheteurs et dressé sur les travaux de M. Juillerat concernant le casier sanitaire, que l'un des points les plus vulnérables de nos immeubles urbains actuels est le dernier étage et qu'il y a nécessité d'y remédier en adoptant des formes nouvelles de construction (3).

Il propose de donner à cet étage, des parois verticales identiques à celles des étages inférieurs et de transformer la partie supérieure en terrasse qui pourra être utilisée aux usages les plus divers (lieu de promenade ou séchoir). Et d'ailleurs la terrasse commode et peu coûteuse d'entretien ne paraît-elle pas le mode de couverture rationnelle en ce siècle d'aviation ?

Tels sont quelques-uns des projets et vœux émis en matière de construction, par les Congrès récents ; il serait

(1) Cheysson, *Rapport du conseil supérieur des habitations à bon marché*, année 1905, p. 41.

(2) H. Provensal, *op. cit.*, analysé par M. Ferrand, *Bulletin de la Société française des habitations à bon marché*, 1908, p. 334.

(3) En effet, sur 1.500 maisons de 6 étages examinées, la moyenne des cas de tuberculose pour la période de 1903-1904 a été pour le rez-de-chaussée et les autres étages de 210 décès tuberculeux par étage, tandis que la proportion s'élève à 310 pour le 6^e étage, c'est-à-dire à 50 0/0 de plus. *Rapport de M. Rey au Congrès des ligues d'acheteurs. Réforme sociale*, 1909, p. 66-73.

à souhaiter que les Comités de patronage et les bureaux d'hygiène les fassent connaître et engagent les sociétés d'habitations à bon marché à les adopter.

Il faut rendre hommage ici à l'heureuse initiative du conseil municipal de Lyon qui vient d'élaborer un règlement de voirie qui accorde de très larges tolérances aux constructeurs et qui permettra un développement à la fois rapide et artistique de notre belle cité (1).

A l'étranger nous trouvons de très nombreuses réglementations des constructions : ainsi en Italie, la loi du 22 décembre 1888, art. 39, en Belgique, en Hollande et en Amérique, où une loi de 1879 exige que les plans détaillés des nouvelles constructions soient soumis au *Board of health* qui exige certaines conditions pour accorder le permis de bâtir.

Cette réglementation des constructions a été préconisée par le Congrès international d'hygiène et de démographie tenu à Bruxelles, du 2 au 8 septembre 1903, qui déclara que les pouvoirs publics doivent intervenir, pour obliger les administrations locales à prendre toutes les prescriptions nécessaires à la salubrité des habitations (2).

En Allemagne de nombreux règlements essaient de lutter à la fois contre la spéculation et contre le surpeuplement. Certaines villes limitent dans les quartiers ouvriers, la hauteur des maisons à trois étages et même à deux, lorsque la maison est dans une cour. Les villes de Hambourg, Francfort-sur-le-Mein et Cologne possèdent des règlements qui distribuent la surface des villes en zones, dans chacune desquelles la hauteur et la densité des bâtiments varient, suivant une progression décroissante, à

(1) *Bulletin municipal officiel de la ville de Lyon*, janvier 1909.

(2) *Questions pratiques de législation industrielle*, 1904, p. 63.

mesure que l'on s'avance vers les quartiers excentriques (1).

Un de ces modèles de règlements de police des constructions ou *Bauordnungen*, est celui de Düsseldorf. Mis en application le 1^{er} février 1904, il exige un permis de construire délivré par la police, en spécifiant notamment qu'un immeuble ne peut être bâti que sur une partie du terrain, les 3/4 ou les 3/5 suivant sa hauteur, cette hauteur en outre ne peut dépasser de plus de 2 mètres, la largeur de la rue.

L'avant-projet de loi prussien de 1903, très complet sur ce point, préconise même une réglementation de l'aspect extérieur des maisons, « il n'est pas mauvais que la collectivité soit en mesure d'empêcher que les rues soient déparées de constructions grotesques » (2).

SECTION IV. -- Différents types de constructions à entreprendre.

§ 1. — Maisons individuelles ou maisons collectives.

Nous arrivons ainsi à la deuxième phase du problème du logement ouvrier, qui est la construction d'habitations salubres.

Les villes qui entreprendront de détruire, par de vastes expropriations leurs vieux quartiers, devront en effet considérer comme nécessaire d'assurer des logements nouveaux à la portée de la population qui a été déplacée, et de faire en sorte que le relogement ait lieu dans le même quartier ou dans des quartiers avoisinants (3).

(1) Roux, *La question des habitations ouvrières en Allemagne*, op. cit., p. 210.

(2) Fuster, op. cit., annexe I, p. 30 31 et annexe II, p. 36.

(3) On avait cru longtemps que les travaux d'expropriation dans les

En principe, une maison ne doit être démolie que lorsqu'une autre maison a été construite, destinée à recevoir ses habitants dans des conditions à peu près semblables de prix et des conditions meilleures d'hygiène. Agir autrement, serait s'arrêter à mi-chemin dans l'œuvre de prévoyance et de salubrité et, sous prétexte d'assainissement, reconstituer plus loin des foyers de surpopulation. La législation anglaise, comme nous avons eu l'occasion de le montrer, s'est efforcé d'éviter cet écueil.

En France, on a trop longtemps méconnu ces principes et la situation critique actuelle des logements ouvriers, provient en grande partie de l'embellissement des grandes villes, qui à la place des vieilles maisons expropriées, fait s'élever des appartements d'un plus grand luxe, et d'un loyer inabordable pour les petites bourses.

Les quartiers ouvriers se transforment, mais chaque fois qu'une ville fait une opération de voirie, il serait nécessaire de penser qu'il faut mettre à la disposition de la population ouvrière, des locaux remplaçant ceux dont on l'a fait sortir pour assurer l'opération de voirie.

Un vœu en ce sens a été émis par le conseil supérieur des habitations à bon marché qui demandait dans sa session du 20 mai 1908 :

grandes villes avaient pour effet de repousser vers la périphérie les locataires peu fortunés qui ne trouvaient plus à se loger dans les immeubles démolis et à faibles loyers. Il n'en n'est rien, et les travaux du Dr Noir notamment, ont démontré que l'ouvrier n'était pas maître de choisir son domicile. En réalité, il se loge au voisinage de son travail, et si l'immeuble qu'il occupe est démoli, il se réfugie dans les maisons les plus voisines, dont il augmente ainsi l'encombrement et l'insalubrité. Les travaux du casier sanitaire ont amené aux mêmes constatations.

Les mêmes faits se sont produits à Glasgow au moment de l'exécution des grands travaux d'assainissement.

« Que, par analogie avec l'obligation établie par l'article 11 de la loi anglaise du 25 juillet 1890 sur les logements ouvriers de pourvoir, en cas d'expropriation d'un quartier insalubre, au logement de la moitié au moins des travailleurs déplacés,

« L'autorisation aux communes d'emprunter pour l'expropriation d'un quartier insalubre soit donnée, sous la condition d'affecter une fraction de l'emprunt, à la souscription, en vertu de la loi du 12 avril 1906, d'actions de sociétés d'habitations à bon marché, existantes ou à créer, le montant de ces actions devant être employé à construire des habitations qui puissent être offertes en location à un certain nombre de familles ouvrières déplacées, en première ligne aux familles nombreuses (1). »

Les municipalités devront donc se préoccuper de fournir, sinon par l'action directe qui leur est interdite, du moins par tous les autres moyens, une quantité de logements suffisante pour remédier à l'insalubrité et au surpeuplement.

Mais quel type de construction devra-t-on adopter, pour répondre à ces différentes considérations d'hygiène, de bon marché et même de rapidité d'exécution ?

Un certain nombre de sociologues et de philanthropes, n'envisageant que le côté moral de la question, réclament pour l'ouvrier la possession d'une maison individuelle isolée, établie dans de bonnes conditions d'hygiène, en dehors de grands centres et à laquelle un jardin serait annexé.

Ils demandent en outre que l'ouvrier devienne propriétaire de la maison qu'il habite, par l'acquisition à tempérament, voulant ainsi susciter et développer chez lui le goût

(1) Vœux émis par le conseil supérieur des habitations à bon marché. Session du 20 mai 1908, *Rapport du conseil supérieur*, 1907, p. 82.

de l'épargne, et constituer un véritable foyer, qui transformera la condition physique et morale de la famille ouvrière.

Sans doute le régime de la maison unitaire a d'inappréciables avantages pour la santé physique et morale des travailleurs ainsi que pour la santé publique, mais en face de la nécessité de remédier le plus vite possible, à la situation lamentable du logement d'une partie de la population dans les grandes villes, on est obligé d'y renoncer, pour le moment du moins.

D'ailleurs ce système de constructions individuelles coûterait très cher, serait long à exécuter et nécessiterait des moyens de communication rapides rattachant la banlieue aux usines, que beaucoup de nos villes ne possèdent pas encore.

On nous objecte encore les grands avantages de la propriété ; mais à vrai dire, pour un ouvrier de la ville, est-ce une telle calamité d'être locataire, est-ce un tel bonheur d'être propriétaire ?

Pourquoi vouloir « faire le bonheur du monde travailleur malgré lui, faire miroiter à ses yeux la conquête d'une propriété, que la maladie, l'accident, la mort, le chômage, l'obligation de chercher du travail ailleurs, l'empêcheront le plus souvent d'atteindre, qu'il n'atteindra peut-être qu'au moment où il ne pourra plus gagner sa vie sur place, et qui lui apportera s'il l'atteint enfin, des charges, des soucis, des déboires dont il ne se doute pas assez ?

Le beau résultat, si l'on a fait un propriétaire d'un ouvrier attaché à une industrie qui traverse une crise ou qui disparaît et qui ne peut plus le nourrir. Ou il partira sans jouir du fruit de son effort, et on aura préparé ainsi, pour le bu-

reau de bienfaisance, une catégorie nouvelle, le « propriétaire à secourir ».

D'ailleurs l'œuvre ainsi entendue n'est-elle pas toujours à recommencer ? Le nouveau propriétaire, parvenu à ses fins à force de labeur et d'économie, qui aura peut être privé son corps et ruiné sa santé pour demeurer chez lui, s'il vend sa maison, s'il la loue, si ses héritiers s'en défont, que restera-t-il de l'amélioration sociale rêvée ?

Par ce moyen, il faudrait trop longtemps pour obtenir un résultat satisfaisant et complet, et en matière de logement il faut faire vite et bien.

Sans critiquer les dispositions de la nouvelle loi de 1908 sur la petite propriété qui peut rendre de grands services et qu'on utilisera en la combinant avec la loi de 1906, ce n'est pas à elle seule qu'on aura recours pour remédier à la nécessité qui existe dans toutes les grandes villes de pourvoir au logement hygiénique de très nombreuses familles ouvrières.

On doit donc se résoudre à faire quelque chose de plus pratique et de moins cher, de plus rapide et de plus général : abriter en grand nombre d'heureux locataires dans des bâtiments construits pour plusieurs ménages et leur fournir ainsi à des prix convenables des logements confortables, agréables et sains.

Leur création aura un double effet :

1° Elle tirera les familles des taudis qu'elles habitent.

2° Elle inspirera aux propriétaires de logements déplorables, la crainte salutaire de les voir à bref délai improductifs, et cela les forcera à les améliorer.

Il est de toute évidence, qu'un immeuble ou un ensemble d'immeubles pour dix, quinze ou vingt familles, tout en ayant nullement l'air d'une caserne, sera plus économique-

ment et plutôt réalisé que dix, quinze ou vingt petites maisons.

Et de plus, les services généraux (eau, gaz, éclairage), y seront établis non seulement à moins de frais, mais pourront être complétés par des dépendances devenues nécessaires aujourd'hui, tels que buanderies, séchoirs, bains-douches, salles de lecture, cours, jardins.

Aussi, quoique la construction de l'immeuble ne rentre pas directement dans le domaine de cette étude, il nous paraît utile cependant, de donner certains principes extraits des plus récents rapports d'architectes et qui doivent présider à la construction de ces immeubles, enfin de citer quelques immeubles qui doivent être pris comme modèles.

A. — *Principes à adopter dans la construction.*

Il faut faire en premier lieu des constructions à plusieurs étages, solides, durables, mais aussi d'un aspect agréable.

Pour cela, on devra examiner la possibilité de donner aux bâtiments des formes nouvelles, renonçant à les mettre systématiquement en bordure de rue et recherchant la meilleure orientation pour le plus grand nombre de pièces, prohibant enfin les cours étroites, courettes intérieures, privées d'air et de lumière. Il y a lieu de signaler à ce sujet les plans très intéressants de M. Tony Garnier lauréat du concours de la Fondation Rothschild (1) et de M. Schœffer, architectes à Lyon.

Il faut aussi songer aux services et institutions qui doivent être annexés aux nouvelles maisons ouvrières pour leur donner toutes les commodités désirables et compléter l'œuvre de préservation sociale.

Non seulement les jardins ouvriers doivent marcher de

(1) Cf. aussi les projets de M. Rey et de M. Provensal.

pair, pour que chaque famille soustraite au logis infect jouisse de ce bienfait supplémentaire, à proximité ou pas trop loin de sa nouvelle demeure (les municipalités procurant les terrains), mais des salles de réunion, des lavoirs, des bains-douches, des crèches devront être adjoints aux nouveaux groupes d'immeubles : ils y fonctionneront dans d'excellentes conditions et rendront des services certains aux occupants.

Il y a lieu de prévoir enfin un jeu de logements de différentes dimensions offrant un nombre variable des pièces, pour faire face aux situations diverses des familles locataires, soit au moment de leur admission, soit à diverses époques de leur séjour (augmentation, diminution, croissance des membres de leur famille).

B. — *Modèles de constructions.*

On peut citer comme modèles d'immeubles, ceux construits actuellement par la Société des logements hygiéniques à bon marché à Paris.

Ainsi l'immeuble situé rue de Tretaigne est entièrement construit en béton armé et briques rouges. Il a un aspect extérieur très engageant, il se termine par une vaste terrasse qui sert pour se promener et pour sécher le linge. Tous les murs extérieurs sont à double cloison avec circulation d'air au milieu, empêchant ainsi les variations de température dans les appartements.

A l'intérieur, tous les murs sont peints au ripolin, en couleurs gaies avec frises décoratives. Les cheminées sont en cuivre martelé à la main. Toutes les portes intérieures sont garnies de vitraux et au devant de chaque salle à manger, sont installées des jardinières pour recevoir des fleurs.

La propreté et la bonne humeur règnent dans tout l'im-

meuble, et lorsqu'un appartement se trouve libre, il y a affluence de demandes en location.

Cet immeuble contient 35 ménages, 120 personnes.

Le prix des loyers (très bas pour Paris et pour un semblable confort) varie de 125 francs à 470 francs suivant la situation et la dimension des logements.

Malgré ces taux très modérés, la situation de la société a été si prospère, que sans avoir tiré aucun bénéfice de l'immeuble n° 2 en 1906, puisqu'il n'était pas achevé, on a pu aisément payer le dividende de 3 0/0 aux anciens actionnaires (capital initial de 100.000 francs) et aux nouveaux actionnaires (augmentation de capital de 110.000 francs destinée audit immeuble n° 2), soit 210.000 francs de capital rémunéré à 3 0/0 pour 100.000 francs seulement du capital déjà productif (1).

Nous pouvons citer encore comme modèle d'immeuble, celui construit par la *Société d'habitations « le Progrès »*, quai de Javel, n° 51, à Paris, le 5 janvier 1909.

Il comprend deux grands corps de bâtiments reliés entre eux aux ailes et laissant à l'intérieur une surface libre de 200 mètres carrés formant cour pour les enfants des locataires, 84 logements y sont aménagés au prix de 192 à 498 francs payables mensuellement.

Chaque logement comprend une cuisine avec balcon, une, deux ou trois pièces selon le prix, et un water-closet. L'eau et le gaz sont installés.

Le groupe comprend en outre, les services généraux communs à tous les locataires : remise à bicyclettes et à voitures d'enfants, buanderie, distribution d'eau chaude,

(1) *Bulletin de la Société française des habitations à bon marché*, 1907, p. 444.

séchoirs, cabinets de bains-douches (0 fr. 40 chaque bain-douche (1)).

§ 2. — **Les colonies ouvrières de banlieue.**

Un des points assez discutés de la question des habitations ouvrières est de savoir si on doit les placer dans le centre de la ville, près des usines, ou bien dans la banlieue à l'extérieur de la ville, où l'on trouvera de larges emplacements permettant de construire à bon marché et d'entourer les maisons de jardins, dans la culture desquels l'ouvrier trouvera, en même temps qu'un délassement, une utilisation agréable de ses loisirs.

Il semble bien que malgré les difficultés qu'entraîne ce système d'habitation et auxquelles on peut d'ailleurs remédier, un grand mouvement se produit en faveur de la création des colonies ouvrières de banlieue.

Si les ouvriers se décident à habiter la banlieue, disent les adversaires du système, il leur faut accomplir chaque jour des voyages longs et qui arrivent à coûter cher. Ils manqueront en outre de tous les avantages que les villes offrent à leurs habitants, tels que, hôpitaux, bureaux de bienfaisance, crèches, écoles maternelles, etc... Enfin la femme et les enfants placés ainsi loin de la ville, ne pourront pas exercer les petits métiers qui fournissent des ressources accessoires à la famille.

On peut remédier à ces divers inconvénients, et c'est ici que l'intervention des municipalités devient particulièrement utile.

D'une part en effet, les municipalités peuvent contribuer à la multiplication des moyens de transport rapides

(1) *Bulletin de la Société française des habitations à bon marché*, 1909, p. 13.

et à bon marché entre la ville et la banlieue. Ce mode d'action de leur part est d'autant plus facile à appliquer dans certaines villes étrangères, que l'industrie des transports est municipalisée et que c'est la commission municipale chargée de ce service, sur un simple avis de l'assemblée municipale, qui abaissera le tarif en faveur des ouvriers et des enfants.

Dans les pays comme en France, où la municipalisation n'est pas admise, les municipalités pourront toujours exiger dans le cahier des charges de la concession des tramways, des clauses spéciales en faveur des ouvriers.

La circulaire prussienne du 19 mars 1902 recommande instamment aux villes d'intervenir.

« L'amélioration des moyens de transport vers la périphérie des villes est un autre moyen, auquel on peut, dès aujourd'hui recourir avec succès, d'améliorer la situation du logement populaire. Il y aura donc lieu, partout où la situation est fâcheuse, de développer les moyens municipaux de transport, en particulier vers la périphérie, pour les ouvriers et pour les enfants des écoles. Lorsque les communes accorderont de nouvelles concessions de tramways, elles devront insérer dans le contrat une clause expresse en faveur de ces catégories de personnes » (1) (2).

En France, les Compagnies de chemins de fer et les tramways dits de pénétration sont entrés résolument dans la voie des tarifs très réduits (3). Cependant il reste beau-

(1) *Circulaire prussienne aux préfets du 19 mars 1890* ; Fuster, *op. cit.*, p. 41, annexe III.

(2) Cf. aussi, *Städtische Bodenpolitik in neuer und alter Zeit* (Wien und Leipzig), *Réforme Sociale*, t. 53, p. 250 ; l'opinion contraire de M. Theodore von Inama Sternegg.

(3) Ne voyons-nous pas déjà à Lyon la Compagnie des tramways de Lyon accorder aux ouvriers des tickets à prix réduit aux heures où ils se rendent à leur travail ?

coup à faire, et il est du devoir des municipalités d'obtenir des administrations des Compagnies, en même temps que des concessions sur les tarifs nouveaux, des horaires commodes pour la population ouvrière (1) (2).

Grâce à ces nouvelles facilités de transports rapides, on arrivera à constituer dans la banlieue des grandes villes, des groupements suffisamment importants pour posséder à leur tour ces commodités qui font l'agrément du centre tels que, écoles maternelles, crèches, hospices, bureaux de bienfaisance, etc...

On oppose enfin une dernière objection aux colonies ouvrières de banlieue et on dit : la femme et les enfants, placés loin de la ville, ne pourront plus exercer les petits métiers qui fournissaient des ressources accessoires à la famille.

Nous répondrons à cela, que la femme occupera les loisirs que lui laissent les soins du ménage, à cultiver le petit jardinet qui entoure la maison et même un jardin plus vaste dont l'acquisition est d'ailleurs facilitée par la loi récente de 1908. Les enfants encore trop jeunes pour travailler à la ville, l'aideront dans ce travail qui contribuera d'une façon efficace aux charges du ménage.

C'est à ces colonies ouvrières de banlieue, où chaque maison est entourée d'un jardin, que l'on a donné le nom plus élégant de « Cité-jardin ».

(1) Certains trains de la banlieue londonienne transportent les voyageurs à 12 kilomètres de la ville en 11 minutes, et pour la modique somme de 10 centimes.

(2) Voici sur la rapidité et la facilité des moyens de communication dans les grandes villes anglaises et américaines une étude très intéressante publiée dans *les Documents du Progrès*, par M. R. Broda, septembre 1909, *Les moyens de transport dans les grandes villes anglaises et américaines*.

Un exemple remarquable de ce genre est la cité-jardin édiflée par la municipalité de Dayton, aux Etats-Unis, qui compte 100.000 habitants : chaque famille a sa maison et les loyers n'y sont pas cher. Citons auprès de Londres, Garden City, Hampstead Village, et les deux cités ouvrières édiflées il y a quelques années par le London County Council : Nordury et Tottenham (1).

Il semble d'ailleurs que la solution du problème de l'habitation par la création de ces cités-jardins dans la banlieue, soit rendue plus réalisable encore par la législation ouvrière des 50 dernières années. On a diminué la durée du travail et on parle de la réduire encore ; on a voté la loi de 1906 sur le repos hebdomadaire ; on a interdit à la femme le travail de nuit. Tout cela facilite beaucoup à l'ouvrier le logement dans la banlieue et lui donne beaucoup plus de loisirs pour cultiver le jardin qu'on veut mettre à sa disposition.

Aussi un vœu en faveur de la création des colonies de banlieue a-t-il été émis à la troisième Conférence nationale de la Société des habitations à bon marché qui s'est réunie le 7 mars 1909 au Musée social sous la présidence de M. Georges Picot, sur un rapport soutenu devant le conseil par M. Georges Risler :

« Considérant que les promoteurs du mouvement anglais en faveur de l'amélioration de l'habitation populaire, ont aujourd'hui tendance à substituer au système des blocs à logements collectifs, les cités-jardins suburbaines avec cottages individuels loués en location simple, et formant la propriété indivise des occupants, tout en faisant participer ces derniers aux bénéfices de l'association ;

(1) Cf. la *Cité Jardin*, G. Benoit-Lévy, *op. cit.*

« Considérant que cette préférence est justifiée, par les avantages que ce type assure aux familles locataires et copropriétaires de ces immeubles, au point de vue de l'hygiène, de la salubrité, du large contact avec l'air, les rayons du soleil et la terre,

« La Société française des habitations à bon marché émet le vœu que cet exemple soit imité en France par la création de sociétés analogues aux *Copartnership Tenants* et aux *Tenants Limited Societies* et qu'en vue de faciliter leur création, les municipalités des grandes villes établissent des moyens puissants et économiques de communication entre la ville et la banlieue (1). »

M. Risler montre en effet l'évolution toute récente de l'action des grandes sociétés anglaises et des municipalités, qui semblent décidées à ne plus entreprendre, dans l'intérieur des villes, les « blocs » collectifs contenant des centaines de logements, mais à s'orienter résolument vers la cité-jardin semblable à Hampstead, construite aux portes de Londres et reliée au centre de la capitale par de puissants moyens de transport.

Plusieurs applications de ce type sont actuellement à l'étude pour les environs de Paris et recevront bientôt un commencement d'exécution, dès que le conseil supérieur aura sanctionné de son autorité le vœu qui vient d'être déposé par la Société française des habitations à bon marché.

§ 3. — Construction d'hôtels meublés.

Il est une partie de la population ouvrière qu'on semble parfois trop ignorer, c'est la multitude de célibataires hommes ou femmes qui habitent la grande ville. C'est en quel-

(1) Rapport du conseil supérieur, *op. cit.*, 1909, p. 79.

que sorte un aspect plus spécial il est vrai, mais non négligeable de la question du logement ouvrier. Cette multitude d'individus est obligée de se loger dans des hôtels meublés, et si la situation de l'ouvrier en famille est souvent bien triste, elle l'est peut-être encore plus pour l'ouvrier célibataire obligé de recourir à ce mode de logement. A Paris surtout, la question présente un intérêt spécial en raison du nombre considérable de ces travailleurs (1).

Nous ne pouvons nous appesantir sur les inconvénients trop nombreux de cette situation ; signalons cependant, qu'au point de vue de la salubrité, les garnis de Paris sont dans des conditions déplorables et les renseignements fournis par M. Juillerat, dans son livre sur le casier sanitaire, nous montrent que la proportion des décès par tuberculose y est absolument effrayante (2).

Il en est de même au point de vue social et moral. Que de fois l'hôtelier qui adjoint à son hôtel un restaurant ou un débit de vins, n'entraîne-t-il pas ses pensionnaires à l'alcoolisme. Evite-t-il au moins les tentations de la débauche ? En aucune façon, car le plus souvent ces hôtels meublés facilitent l'immoralité la plus grande, « germe de gain tout spécial auquel les hôtels ne résistent pas » (3).

Que dire enfin de la situation des ouvrières célibataires qui n'habitent pas dans leur famille, et qui sont souvent obligées de recourir au garni ? La question prend alors un caractère d'exceptionnelle gravité. En effet, M. Picot remar-

(1) Sur 170.000 ouvriers célibataires environ, la préfecture de police de Paris estime que 60.000 fréquentent les hôtels meublés.

(2) Pour 6 lots examinés, la mortalité est dans l'un d'eux, de 43,63 pour 1.000 habitants de garnis, tandis qu'elle atteint seulement 21,74 pour 1.000 habitants dans les autres maisons.

(3) G. Picot, *Le logement en garni. Compte rendu du Congrès de 1900*, p. 375.

que, dans son enquête, que sur 100 garnis parisiens qu'il a visités, jamais une ouvrière n'habite seule, car les logeurs « convenables » considèrent que c'est une condition indispensable au calme de la maison (1) !

A ces graves défauts des garnis actuels, les municipalités doivent remédier en facilitant par tous les moyens la création d'hôtels meublés pour célibataires des deux sexes ou même pour familles.

En cette matière, l'exemple nous est donné depuis longtemps par l'étranger et spécialement par l'Angleterre dont les premières tentatives remontent à 1870. Pour remédier aux « *lodgings* », la ville de Glasgow construisit la première, 7 maisons logeant 2.400 personnes au prix de 0. 35 à 0,45 par jour et par tête (2).

Cet exemple fut suivi par beaucoup de municipalités qui construisirent très rapidement des hôtels.

Cependant les entreprises les plus considérables d'hôtels meublés ont été faites par *Lord Rowton*, puis par la Com-

(1) Aussi un fonctionnaire de la préfecture de police a-t-il pu dire que « sur 100 jeunes filles qui tombent dans la prostitution, il y en a 15 qui le doivent au logement », cité dans Turot et Bellamy, *op. cit.*, p. 220.

(2) *Travaux du Congrès de 1900*, p. 218.

(3) Pranard, *op. cit.*, p. 49.

Villes	Lits	Prix de la construction et de l'ameublement par tête livres	Prix de revient livres	Loyer per nuit centimes
Aberdeen	252	61	16.000	40, 50 et 60
Darwen	130	61	7.920	50
Glasgow (7 hôtels).	2.414	39	107.000	35 et 45
Huddersfield	194	38	7.000	30, 50 et 60
Leith	200	37	8.090	50
Londres	324	68	22.135	60
Manchester	363	61	25.678	60
Southampton	186	61	14.500	60

pagnie des *Rowton Houses limited* fondée et dirigée par lui à Glasgow.

Les Rowton abritent actuellement plus de 3.500 locataires, et leur succès a été tel, que de nombreuses municipalités se sont intéressées à des œuvres du même genre. A Liverpool, la municipalité a érigé *Bevington House*, et on se dispose à faire de même à Southampton, Hull, Leeds.

Ces entreprises qui sont d'excellentes opérations financières (elles versent à leurs actionnaires jusqu'à 6 0/0), louent des chambres à la fois hygiéniques et confortables pour un bon marché extraordinaire (1).

La ville de Glasgow a construit aussi une *maison de famille municipale* « *Municipal Family Houses* », à l'usage des veufs avec enfants, que leur travail oblige à quitter leurs enfants durant la journée.

L'hôtel comporte 150 petites chambres avec une salle à manger, une salle de récréation, une cuisine et une crèche.

Le loyer est relativement peu élevé et l'hôtel couvre ses dépenses (2).

Quant à la situation des femmes seules, elle paraît avoir été un peu négligée en Angleterre, et le County Council seul a préparé un projet d'hôtel meublé pour femmes.

L'exemple donné par l'Angleterre a été suivi en Italie (3), en Belgique, en Autriche, en Suède, mais il n'y a eu que des tentatives bien timides et peu efficaces.

En Allemagne cependant nous devons signaler la ville

(1) Pour six *pence* par nuit, l'hôte de passage a à sa disposition une chambre particulière et, en outre des lavabos, salles de bains, fumoirs, bibliothèque, placard pour serrer son linge, ainsi qu'une cuisine où il peut préparer ses aliments. Turot et Bellamy, *op. cit.*, p. 216.

(2) Veuf avec un enfant, 5 fr. 20 par semaine, avec deux enfants 6 francs, avec 4 enfants 6 fr. 25.

(3) *L'Albergo popolare* de Milan dans le genre des Rowton Houses

d'Ulm qui a construit un hôtel meublé pour femmes seules : elle y a consacré 135.000 marks empruntés par elle à 3 0/0 à la *Caisse d'assurance et d'invalidité* de la région. De même Düsseldorf a créé une fondation de 100.000 marks dans le but de construire des hôtels meublés pour célibataires (1).

A New-York, on vient de construire grâce à la bienfaisance privée, un hôtel pour *Newsboy*, jeunes gens sans ressources et sans famille. Il contient 150 chambres (louées 2 dollars par semaine, logement, nourriture et blanchissage compris), des salles de jeux et une bibliothèque bien garnie (2).

En France et à Paris notamment, il n'y a presque rien de fait dans la voie de la construction des hôtels meublés.

En 1901, lors du concours qui fut organisé par le Comité des habitations à bon marché, ce genre de construction ne put montrer aucun modèle. En 1904 un concours dans le même but n'eut pas plus de succès (3).

Et M. Charles Lucas, rapporteur des opérations du concours, s'exprime ainsi sur les causes de cet insuccès : « Il y a eu quelques déceptions pour les membres de la sous-commission... Mais les projets, rappelant les Rowton Houses, semblent peu exécutables, au moins actuellement à Paris, à cause même de l'ampleur. L'ouvrier parisien consentirait difficilement aujourd'hui à se laisser enfermer au nombre de 7 à 800, dans un hôtel meublé, si bien aménagé fût-il, où il deviendrait un numéro et abdiquerait sa personnalité. »

(1) *Soziale Praxis*, 1906, p. 345.

(2) *Bulletin de la Société française des habitations à bon marché*, 1909, p. 139.

(3) *Rapport du Comité des habitations à bon marché du département de la Seine pour l'année 1904* présenté par M. Paul Strauss.

Cet obstacle ne paraît pas insurmontable : il faudrait commencer par construire des hôtels de 100 à 120 numéros, qui ne changeraient pas trop les habitudes de l'ouvrier français, qui en goûterait les nombreux avantages, pour édifier ensuite des établissements plus importants, qui permettent une plus grande économie et par suite des tarifs de location moins élevés.

Un mouvement important semble d'ailleurs se dessiner en faveur de la construction d'hôtels meublés et M. Ambroise Rendu, au nom de la Société française des habitations à bon marché, demandait instamment pour eux au conseil municipal de la ville de Paris, dans la séance du 28 janvier 1908, l'application de la loi de 1906 qui ne parle pas explicitement de ce genre de constructions (1).

« Considérant que les garnis, envahis par une population trop pauvre pour acheter et conserver des meubles, rendraient, s'il était possible de les assainir, un grand service à la cause de l'hygiène publique... ;

« Considérant qu'il n'y a aucune raison pour traiter différemment l'immeuble consacré à l'établissement de garnis hygiéniques ne rapportant pas plus de 4 0/0... Qu'il y a un intérêt majeur pour la moralité et la santé publiques à favoriser la création d'hôtels garnis et de pensions de famille, où puissent être reçus à bon marché les isolés et surtout les jeunes filles éloignées de leurs parents... ;

(Le conseil d'administration de la Société française),
« émet le vœu.... que l'administration des contributions directes ne fasse pas de distinction, au point de vue de l'application de loi de 1906, entre les habitations à bon marché,

(1) *Bulletin de la Société française des habitations à bon marché*, 1908, p. 102. *De l'application de la loi de 1906 aux hôtels meublés.*

qu'elles reçoivent des locataires à la journée, au mois ou au terme. »

Le vœu a été renvoyé à la commission des habitations à bon marché et un vœu dans le même sens a été émis au Conseil supérieur dans sa session du 20 mai 1908 qui a déclaré :

« Que le bénéfice des dispositions de la loi du 12 avril 1906 sur les habitations à bon marché appartient aux hôtels populaires au même titre qu'aux maisons salubres et à bon marché, remplissant les conditions de ladite loi (1). »

Nous devons citer comme exemple d'hôtels meublés à Paris (où l'on s'est presque exclusivement occupé des célibataires femmes), l'œuvre très intéressante organisée par l'initiative privée des *Hôtels meublés pour dames et jeunes filles*, qui se rattache à la Société philanthropique de Paris (organisation G. Picot).

Chaque hôtel meublé contient des chambres et chambrettes dont le prix de location journalière est fixé à 1 fr. 20 pour une chambre à deux lits, 1 franc pour une chambre à un lit, 0 fr. 90 pour une chambrette à deux lits et 0 fr. 60 pour une chambrette à un lit. Des salles de bains-douches, ainsi qu'un restaurant à prix très réduits sont adjoints à l'hôtel (2). La Société possède :

1^o Maison Marjolin, 37, rue Eugène-Carrière, 36 chambres et 72 chambrettes, inaugurée en 1902 ; produit net : 8.303 francs.

2^o Maison Stern, 1, rue de la Croix-Faubin, 17 chambres, 97 chambrettes, inaugurée en 1904 ; produit net : 3.983 fr. 35.

3^o Maison Stern, 97, rue de Meaux, 51 chambres et

(1) *Rapport du Conseil supérieur*, année 1909, *op. cit.*, p. 84.

(2) Tarif du restaurant : portions de viande, 0 fr. 30, potage, 0 fr. 10, légume, 0 fr. 10, dessert, 0 fr. 10 et 0 fr. 15.

52 chambrettes, inaugurée en 1906 (compte incomplet : déficit pour les 6 derniers mois).

En résumé les hôtels ont offert un abri à 1.027 locataires pendant 91.604 journées ; les recettes ont couvert les dépenses et les reliquats ont commencé à constituer des fonds de capitalisation (1) (2).

§ 4. — Constructions par les communes de maisons pour leurs ouvriers et employés.

Nous avons vu que la construction directe par les communes rencontre encore beaucoup d'adversaires déterminés qui en contestent l'efficacité, et que d'ailleurs la législation actuelle interdit formellement aux communes cette forme d'intervention.

Toutefois, si les administrations locales françaises n'ont pas le droit de construire elles-mêmes des maisons pour les louer ou les vendre, peuvent-elles loger elles-mêmes leurs ouvriers et employés ?

Ce point ne peut faire aucun doute et c'est l'opinion de MM. Strauss et Baulez qui déclarent :

« Rien ne s'oppose à ce que les communes établissent des logements pour leurs employés et leurs ouvriers..., on ne peut contester à la commune agissant comme patron un droit qui appartient évidemment à tout patron à l'égard de son personnel (3). »

Cette forme d'intervention peut avoir une grande utilité pour les communes qui ont à leur disposition des immeu-

(1) Rapport de la commission de la Société philanthropique de Paris 1907-1908, *Bulletin de la Société française des habitations à bon marché*, 1908, p. 350.

(2) Il existe encore à Paris *La maison des dames des postes, télégraphes et téléphones*.

(3) MM. Strauss et Baulez, *op. cit.*, p. 140.

bles dont elles ne savent que faire et qu'il leur sera toujours possible d'aménager dans ce but, en leur permettant d'abaisser le traitement des employés ou ouvriers qu'elles logeront.

En Allemagne, l'Empire, en tant que patron, s'est préoccupé d'assurer à ses ouvriers et employés une habitation saine et à bon marché. Ne voulant pas construire lui-même, il a prêté des terrains à des sociétés de construction : de 1901 à 1905, ces crédits ont atteint le chiffre de 18 millions, 750.000 francs étant couverts par des emprunts contractés à cet effet.

L'Etat prussien a agi de même et a consenti à des sociétés, des prêts pour une somme atteignant 44 millions de marks et de 55 millions de francs de 1895 à 1902. Il a eu aussi recours à la construction directe et plus de 26 millions de marks ont été ainsi dépensés dans le même temps (1), ce qui a permis de construire plus de 4.000 logements.

La circulaire de 1901 du gouvernement prussien, recommande beaucoup aux villes ce procédé d'intervention : « De même que l'Etat, beaucoup de villes ont construit des logements sains, pour les mettre à la disposition des ouvriers et petits employés municipaux. Mais, à cet égard, les communes devraient *faire beaucoup plus que par le passé*. Les conditions qui militent en faveur d'une intervention de l'Etat pour son personnel s'imposent aux grandes villes lorsque les conditions du logement sont défavorables... En règle générale, il est bon que la commune construise elle-même, soit en régie, soit par l'intermédiaire d'entrepreneurs... »

(1) Turot et Bellamy, *op. cit.*, p. 173 et Fuster, *op. cit.*, p. 12. Les principales villes où on a construit sont Kiel, Dresde, Berlin-Wilhelmshaven (4.000 familles).

Aussi la construction directe de maisons par les villes à l'usage de leur personnel commence-t-elle à être très en faveur : elles bâtissent le plus souvent sur des terrains communaux et les fonds sont fournis soit par un emprunt public, soit par un emprunt à une autre institution, Caisse d'épargne ou Caisse d'assurance-invalidité. La ville de Düsseldorf a de cette façon construit beaucoup de maisons qui sont très rationnellement comprises.

Voici le jugement que porte M. Th. von Irma-Sternegg, sur cette intervention des municipalités : « Le domaine communal s'est notablement accru depuis une quinzaine d'années. L'expérience a prouvé que cet accroissement, critiqué par certains économistes, avait été un des meilleurs moyens d'empêcher les spéculations sur les terrains, et qu'il avait permis aux villes de construire des maisons ouvrières, de régulariser ainsi le prix des loyers et de loger dans de bonnes conditions, une quantité d'ouvriers et de petits employés, ainsi que les fonctionnaires communaux auxquels on a pu, en compensation d'avantages fort appréciables, donner des traitements moindres, pour le plus grand avantage des finances communales (1). »

§ 5. — La question des familles nombreuses.

Une des faces les plus douloureuses et pourtant des plus intéressantes du problème de l'habitation ouvrière est assurément la question du logement des familles nombreuses.

« Les familles nombreuses dont la sève a conservé toute sa fécondité, et qui acquittent sans hésiter leur contribution

(1) *Städtische Bodenpolitik in neuer und alter Zeit* (Wien und Leipzig), Braummüller, *Reforme sociale*, t. 53, p. 250. — Voir aussi à ce sujet le récent travail de M. Rud. Eberstadt, *Die Spekulation in neutzlichen Städtebau*, Iéna, Fischer, 1907.

au recrutement national, alors que tant d'autres désertent ce devoir, méritent bien quelques égards et ont même droit à une sollicitude toute particulière. En outre cette graine humaine est si rare (en face du mouvement actuel de dépopulation en France), que nous serions coupables de la gaspiller dans l'effroyable mortalité du taudis qui se charge en quelques années de ramener à la moyenne ces familles exubérantes, en émondant un à un la plupart de leurs rameaux. Enfin ce taudis ne se borne pas à tuer les enfants au berceau, mais il imprime à ceux qui survivent des tares héréditaires, qui compromettent la vigueur physique et morale de la race (1). »

Or, comme le fait remarquer, le Dr Bertillon, plus une famille est nombreuse, plus elle est mal logée. « C'est surtout lorsqu'elle compte plus de six personnes que le cas est plus fréquent, et c'est là surtout qu'il est plus lamentable (2). »

Dans la législation de 1906 sur l'habitation, aucune mention n'est faite en ce qui concerne le logement des familles nombreuses. Cet oubli est très regrettable. Assurément, on peut répondre que les sociétés qui s'occuperont uniquement des familles nombreuses trouveront dans les lois actuelles des avantages très suffisants, sans qu'il soit nécessaire de créer à leur profit un statut particulier, qui se traduirait par exemple par des immunités fiscales ou autres, complé-

(1) Cheysson, La situation des familles nombreuses, *Economiste français*, 21 novembre 1908.

(2) Cette population surpeuplée, correspondant à ces ménages de plus de 6 personnes, serait à Paris de plus de 142.848, correspondant à 20.000 familles. Dr Bertillon, *Revue d'hygiène* ; 1908. Cheysson, *Bulletin de la Société française des habitations à bon marché*, 1908, p. 317.

mentaires de celles du droit commun établi par la législation sur les habitations à bon marché.

Telle n'est pas notre opinion. Nous pensons que la solution de la question des familles nombreuses est tellement ardue, qu'elle méritait de recevoir des encouragements spéciaux de la part du législateur, qui devait accorder à une situation exceptionnelle, des avantages exceptionnels.

Voyons en effet à quels résultats est arrivée l'initiative privée aidée des avantages concédés par la loi du 9 avril 1906.

Sur les 44 millions composant le capital des sociétés d'habitations à bon marché constituées en vertu de la loi ou en dehors d'elle, 2 millions seulement, c'est-à-dire une seule société, s'est consacrée au logement des familles nombreuses, c'est la *Société anonyme des logements économiques pour familles nombreuses*.

Cette société vise précisément, comme son nom l'indique, la clientèle des familles nombreuses, que repoussent la plupart des propriétaires et qui a tant de peine à se loger hygiéniquement (la condition essentielle pour avoir un logement est en effet de posséder au moins trois enfants) (1).

La société a été constituée le 29 mars 1903 au capital de 236.000 francs, qui a été porté cette année à 2 millions. Sur cette somme, 150.000 francs ont été prêtés sous forme de souscriptions d'actions par la Caisse d'épargne de Paris (2).

(1) *Rapport du Conseil supérieur des habitations à bon marché*, 1907 p. 16.

(2) *Rapport du conseil d'administration de la Société anonyme des logements économiques pour familles nombreuses à l'assemblée générale ordinaire du 21 avril 1909. Bulletin de la Société française des habitations à bon marché*, 1909, p. 198-205.

On a construit 4 immeubles pouvant arriver à loger 1.876 personnes. Les trois bâtiments qui sont exploités possèdent 277 logements de 2 à 4 pièces dont le loyer varie de 160 à 440 francs (soit 88 à 97 francs par pièce) (1). Malgré la modicité de ces prix, il a toujours été versé l'intérêt de 3 0/0 aux actionnaires et même 4.505 francs à la réserve légale.

Ces logements commodes, salubres, aérés, ensoleillés, sont très recherchés. Les 165 familles qui occupent les deux premiers immeubles comptent 776 enfants, soit 45 pour 10 ménages. L'état sanitaire y est enfin merveilleux, car le taux de la mortalité infantile est inférieur de 6 pour 100 à la moyenne générale.

Malheureusement, malgré toutes les économies réalisées dans la construction des immeubles, la qualité exceptionnelle de leur gestion et la discrétion des actionnaires qui se contentent de 3 pour 100, ces loyers tant modérés qu'ils soient, restent encore prohibitifs pour les ouvriers dont le salaire, non pas intermittent, mais régulier, est inférieur à 5 francs par jour ou à 1.500 francs par an (2).

Le problème du logement des familles nombreuses à faible salaire n'est donc pas complètement résolu, et « quand il s'agit de ces familles nombreuses dont les ressources sont insuffisantes pour subvenir à leurs charges écrasantes, on ne peut plus demander à leur seul effort l'amélioration de leur logement, et l'on est obligé pour arriver à ce résultat,

(1) Les immeubles en exploitation sont situés, rue du Télégraphe, n° 3 ; rue Belliard, n° 77, et rue Falguière, n° 23.

(2) Il faut compter en effet pour un logement convenable, 3 pièces, soit une cuisine et deux chambres (parents et enfants) ; or, avec le taux de 88 à 97 francs la pièce, nous arrivons à un total de 264 à 291 francs, trop élevé pour des familles qui ne peuvent consacrer à leur loyer plus de 180 à 200 francs.

d'augmenter dans la solution qui les concerne, la part à faire à l'intervention de l'assistance publique et privée » (1).

Cette malheureuse clientèle est peu faite pour les sociétés d'habitations créées d'après la loi de 1906, ou bien il faudra à la fois une législation fiscale nouvelle et une intervention énergique des municipalités (2).

Il faut en premier lieu majorer les immunités fiscales et même, s'il est possible, affranchir de tout impôt ces constructions pour familles nombreuses. L'Etat est tenu de le faire pour diminuer ses dépenses d'assistance envers ces familles qui, si elles ne sont pas aidées, tomberont fatalement à sa charge, et pour récompenser leur fécondité.

D'ailleurs l'idée de l'intervention de l'Etat s'est déjà fait jour, dans l'amendement ajouté à la loi des finances de 1908, aux termes duquel, « serait désormais inscrit au budget annuel un crédit de subvention aux communes pour familles nécessiteuses comptant au moins quatre enfants de moins de treize ans ». Il nous semble qu'il serait moins onéreux, en même temps que plus utile, de dégrever directement les familles qui possèdent un certain nombre d'enfants, comme cela se fait dans plusieurs Etats allemands.

Il faut ensuite que l'Etat mette à la disposition des sociétés créées dans ce but, par l'intermédiaire de la Caisse des dépôts et consignations, de la Caisse nationale des retraites, des capitaux aux taux de 1 0/0 et 2 0/0 au maximum.

Pour qu'il n'y ait pas d'abus, on devra définir avec précision le but des sociétés et la clientèle à recueillir (6 per-

(1) M. Cheysson, art. cit., *Economiste français*, 21 novembre 1908.

(2) Cf. Rapport de M. Juge, Le logement des familles nombreuses. *Congrès de la propriété bâtie*. Marseille, juin 1909, et M. Cheysson, *Bulletin de la Société française des habitations à bon marché*, 1908, p. 327.

sonnes au moins avec 4 enfants). Pour cela, il y aura une enquête à faire sur les conditions de la famille et un maximum de ressources à fixer par la commission instituée par l'article 5 de la loi du 12 avril 1906.

Il faut enfin, faire appel aux municipalités que cette question intéresse trop directement. Elles auront à intervenir par les moyens que nous avons déjà signalés, c'est-à-dire par des subventions, des détaxes des frais de viabilité, la garantie de 3 0/0 du dividende des actions et obligations des sociétés, et par la cession de terrains municipaux avec un rabais pouvant aller jusqu'à la moitié de leur valeur.

Les bureaux de bienfaisance et d'assistance, les hospices et hôpitaux auront encore à jouer un grand rôle dans cette campagne en faveur des familles nombreuses, car il vaut mieux agir ici par voie préventive, cette dernière étant la plus efficace et la plus respectueuse de la vie humaine.

Cette intervention des bureaux de bienfaisance peut se produire soit sous forme de compléments de loyer attribués en faveur des familles nombreuses, soit par la création des *sociétés des loyers* prêtant sous des formes multiples leur concours aux sociétés philanthropiques de construction. Grâce à ces interventions, le loyer pourra être réduit d'environ un tiers par rapport au taux calculé précédemment, soit à 65 francs la pièce, soit pour trois pièces 195 francs (1).

Ainsi guidée et aidée par l'Etat et les municipalités, l'initiative privée arrivera à accomplir cette œuvre plus difficile, mais plus nécessaire, car « si cette catégorie d'individus souffre cruellement, nous dit M. Cheysson, elle prend sa revanche en tarissant par la mortalité infantile les sources du recrutement national, en déchainant sur le pays les

(1) C'est bien le maximum de ce que ces familles peuvent dépenser pour leur loyer. — Cf. p. 294 de notre thèse, note 2

dangers de la tuberculose, de l'alcoolisme, de la criminalité, des haines sociales et en lui infligeant les lourdes charges de police et d'assistance pour des palliatifs médiocres et sans efficacité sociale » (1).

§ 6. — Des modes d'action des Bureaux de bienfaisance combinés avec l'intervention des municipalités.

Dans un remarquable rapport présenté au Congrès international de la tuberculose en 1905, l'Assistance publique exposait ce qu'elle avait fait et devait faire en vue d'améliorer « l'habitation ouvrière, gage le plus sérieux et le plus efficace contre la tuberculose ». Elle montrait que l'amélioration du logement devait être la « base d'opération de la lutte méthodique contre les misères sociales, car un logement sain et convenable est une des premières conditions du relèvement physique, moral et social de l'individu ».

Elle recommandait comme l'un des moyens les moins onéreux d'intervention, les *secours de loyers*, sommes qui permettent de procurer aux familles ouvrières pauvres ou nombreuses un logement hygiénique et convenable.

Ainsi, au lieu de se traduire en une somme d'argent qui peut, par exemple, se gaspiller au cabaret, les secours du bureau d'assistance doivent d'abord servir à payer directement au propriétaire, le *supplément nécessaire à loger convenablement la famille assistée*.

En face des nombreux avantages de cette méthode préventive d'assistance, la *Société internationale pour l'étude des questions d'assistance* a adopté l'amendement suivant

(1) Cheysson, art. cit., *Bulletin de la Société française des habitations à bon marché*, 1908, p. 238.

dans la discussion de la proposition de loi sur l'assistance aux familles nombreuses (1) :

« Dans la mesure et dans les cas où le bureau d'assistance le jugera convenable, le subside en argent pourra être transformé, en tout ou en partie, en allocation en nature et être délivré, soit au chef de famille, soit à un intermédiaire qualifié dans l'intérêt de la famille ; notamment, il pourra être mandaté au nom du propriétaire d'un logement reconnu salubre ou d'une société philanthropique ayant pour objet de faciliter un logement hygiénique à la famille chargée d'enfants. »

La troisième conférence de la Société des habitations à bon marché, réunie le 7 mars 1909 au Musée social, a voté sur le même sujet la résolution suivante :

« Que dans le projet de loi que le gouvernement s'est engagé à déposer en même temps que le budget de 1910, en vue d'organiser l'assistance aux familles nombreuses et nécessiteuses, il soit accordé au service des secours à instituer en vertu de la nouvelle loi, la faculté de mandater directement le secours au nom d'une société de construction ou d'une société de loyers pour l'acquittement intégral ou partiel du loyer entre les mains de cette société (2). »

Il est grandement à souhaiter que les pouvoirs publics veuillent accueillir favorablement ces vœux, et que les administrations charitables, à l'instar de celles de Paris, Nancy, Rouen, Nantes, où elles ont obtenu des résultats très intéressants, se décident enfin à accorder leur patronage moral et leur concours financier à cette évolution

(1) Séances de février et mai 1909.

(2) Rapport du Conseil supérieur des habitations à bon marché à M. le Président de la République pour l'année 1908, p. 19.

nécessaire, de manière à imprimer leur action de haute portée sociale de relèvement.

Les bureaux de bienfaisance peuvent en effet, soit seuls, soit avec le concours des municipalités ou même des chambres syndicales de propriétaires, organiser tout un service d'œuvres annexes qui rendent de très grands services. Les exemples dans ce genre ne manquent pas.

La municipalité de Rouen paye tous les ans, sur un legs Pierrecourt, un secours de loyer de 150 francs à 75 familles, nombreuses de préférence, qui peuvent ainsi échapper à l'insalubrité de leur logement antérieur (1).

Dans la même ville, il existe *une société de recouvrement, d'épargne et de crédit pour les petits loyers* organisée par la chambre syndicale des propriétaires, et qui présente les grands avantages suivants :

a) Recouvrement des loyers moyennant une commission très faible.

b) Les locataires à petits loyers peuvent se libérer d'avance, par acomptes mensuels, dans des proportions déterminées. Une prime proportionnelle au montant du terme est remise à la fin du trimestre à celui qui a fait le versement total par acomptes de son terme trimestriel.

c) Les propriétaires ayant chargé la société de faire les recouvrements ont la faculté de faire des emprunts moyennant un intérêt normal, et cela constitue les bénéfices (2).

Il existe dans le même ordre d'idées, toute une série de combinaisons, tels les *Caisses d'épargne pour petits loyers*, les *Caisses de loyers*, les *Timbres remise de loyers avec*

(1) Congrès de Rouen, 1908, *op. cit.*, p. 128.

(2) Rapport de M. J. Guérin, IX^e Congrès national de la propriété bâtie, Bordeaux, juin 1905, p. 126, et X^e Congrès, Versailles, 1906, p. 259.

primes (1), toujours dans le but de faciliter le payement des loyers.

La Chambre syndicale des propriétés immobilières de la ville de Paris vient de créer avec le concours de l'assistance publique, un refuge pour les locataires expulsés comme il en existe d'ailleurs dans plusieurs villes de l'étranger.

Cette œuvre intitulée *le Toit* a pour but de loger l'individu expulsé de son logement et de lui fournir des secours en attendant qu'il trouve un local. Cela évite les ennuis de la procédure d'expulsion, les scandales qu'elle entraîne, et empêche de nombreuses familles très dignes d'intérêt de tomber dans la mendicité (2).

Enfin le bureau de bienfaisance de Nancy a toute une organisation d'œuvres annexes subventionnées par la ville, qui peut être citée comme modèle.

La plus importante et aussi la plus intéressante de ces œuvres pour nous est sans contredit l'*Assistance par l'habitation*, qui a construit depuis 1904, 5 maisons avec 18 logements de 4 pièces loués 20 francs par mois, spécialement aux familles nombreuses. Il a été affecté à l'œuvre par le bureau près de 100.000 francs.

Nous trouvons en outre l'*Assistance par le jardin* (202 lots distribués gratuitement), l'*Œuvre de la protection de la mère et de l'enfant*, l'*Œuvre du bon lait* (300 mères secou-

(1) Rapport de M. Lecomte, *Congrès de la propriété bâtie*. Versailles, 1906, p. 130.

(2) Voici le langage qu'on leur tient : « Votre malheur vous expose à demeurer sans abri, en voici un que nous mettons à votre disposition pour trois mois, vous ne payerez aucun loyer, mais si, comme nous l'espérons, vous arrivez à vous relever, prenez l'engagement d'honneur, lorsque vous le pourrez de reconnaître par le versement, d'une obole, l'appui qu'on vous a prêté ». Rapport de M. Mourgues, *Congrès de la propriété bâtie*, Bordeaux, 1905.

rues, 120 enfants élevés), le *Prêt des draps* (133 paires prêtés gratuitement par mois aux familles nombreuses), l'*Assistance par le travail* (travail procuré et caisses de chômage), le *Patronage des apprentis* (120 garçons et 120 filles), enfin l'*Ecole ménagère* fréquentée par 120 jeunes filles (1).

Assurément l'œuvre préventive du bureau de bienfaisance de Nancy est, comme on l'a dit, « une véritable révolution dans les pratiques de l'assistance », mais il est à souhaiter que cet exemple merveilleux soit suivi par beaucoup de bureaux aidés par les municipalités, qui utiliseront à cet effet un des nombreux procédés que nous avons énumérés.

(1) *L'Aide sociale*. Un bureau de bienfaisance. Edouard Fuster. Le *Figaro*, 5 septembre 1909, et rapports du bureau de bienfaisance, œuvres sociales. Exposition de Nancy, 1909.

CHAPITRE VIII

DU RÔLE DES COMITÉS DE PATRONAGE DES HABITATIONS A BON MARCHÉ DANS LEURS RAPPORTS AVEC LES MUNICIPALITÉS.

A première vue, une étude des Comités de patronage paraît peu à sa place dans cette thèse qui a pour objet l'intervention des municipalités. Cependant ces assemblées, semblant être comme « le pivot autour duquel le législateur fait graviter toutes les interventions », solutions pratiques du problème de l'habitation, nous ne pouvons passer sous silence les nouvelles dispositions de la loi de 1906 qui ont véritablement transformé leur rôle.

Nous n'envisagerons d'ailleurs ces Comités que dans leurs rapports avec les municipalités, et cette fonction nous apparaît suffisamment importante pour que nous nous y arrêtions.

Organes indépendants et possédant d'assez larges pouvoirs, ils deviendront les intermédiaires nécessaires entre les municipalités et les individus, et hâteront la solution pratique du problème de l'habitation.

Ils seront donc vraiment les agents d'exécution de la loi de 1906 et « la cheville ouvrière de l'œuvre des habitations économiques » (1) (2).

(1) MM. Strauss et Baulez, *op. cit.*, p. 58.

(2) Pour tout ce qui concerne la constitution, la composition des Comités de patronage, ainsi que les avis motivés qu'ils peuvent donner, nous renvoyons à l'article 2 de la loi de 1906, à l'arrêté

SECTION I. — Du rôle d'initiative des Comités de patronage des habitations auprès des municipalités.

Voici les points sur lesquels pourra s'exercer l'activité des Comités de patronage.

1° *Amélioration, assainissement des logements existants.*

Construire des habitations nouvelles est assurément le remède le plus radical, mais le plus coûteux. D'ailleurs il n'est pas toujours possible, car les individus, de même que les municipalités, hésitent beaucoup avant de constituer des sociétés d'habitations et de se lancer dans de grandes entreprises de cette sorte. Il faut encore une longue éducation des esprits.

Par contre, les Comités de patronage après avoir fait une enquête sur les conditions du logement dans chaque ville et des statistiques des habitations salubres et insalubres, peuvent pousser les municipalités à l'amélioration et à la réfection de nombreux logements.

Ce n'est pas en effet la quantité, comme on l'a remarqué, mais le plus souvent la qualité qui fait défaut.

Or les Comités de patronage qui connaîtront tous ces logements par des états qu'ils auront dressés, sont tout désignés pour diriger le mouvement d'assainissement et indiquer aux municipalités les mesures à prendre.

C'est d'ailleurs le conseil que donnent aux Comités, le règlement d'administration publique du 10 janvier 1907 et la Note aux Comités de patronage du 13 mars 1907, montrant qu'on peut assez facilement transformer modestement et efficacement des taudis en demeures sainement habitables.

du 26 janvier 1907 et à la note du 13 mars 1907 sur le rôle des Comités de patronage. *Publications du ministère du travail, op.cit., pp.48 et suiv.*

2° *Constitution de sociétés avec la collaboration des municipalités.*

« Dans les localités où n'est signalée aucune disponibilité de logements vacants, où le jeu normal des locations ne répond pas aux besoins, où le taux des loyers dépasse évidemment les ressources des budgets ouvriers, c'est en poussant à la création des sociétés de construction, de crédit, c'est en les assistant dans leur formation et leurs débuts que le Comité réalisera le plus rapidement les intentions du législateur (1). »

Ainsi s'exprime la note aux Comités, leur traçant ainsi tout un programme d'action et résumant le rôle important qu'ils auront à jouer avec la législation nouvelle. La loi du 12 avril 1906 n'ayant pas osé aller jusqu'à l'intervention directe, a cherché à y suppléer en créant ou du moins en transformant cet organe mixte qui est le Comité de patronage.

Etendant d'une façon très large les pouvoirs qui lui étaient donnés, elle a assigné au Comité un rôle d'éducateur et de protecteur de l'initiative privée, à laquelle la loi de 1906, nous l'avons vu, donne la première place dans la solution du problème de l'habitation. Par une propagande active, il suscitera la formation de nombreuses sociétés de constructions, facilitera leur création en donnant soit des avis, soit des modèles de statuts.

Il est enfin des circonstances dans lesquelles le concours des Comités de patronage est particulièrement intéressant. Une fois constituées, il faut faire vivre les sociétés, et pour

(1) Note aux Comités de patronage, 15 mars 1907, Encouragements aux sociétés de construction ou de crédit et aux œuvres annexes. *Op. cit.*, p. 55.

cela leur procurer dans la mesure du possible les ressources financières indispensables.

Or, dans ce but, on ne saurait trop s'attacher à seconder la réalisation des intentions du législateur, qui a pris soin lui-même d'entr'ouvrir en leur faveur certaines caisses de prévoyance et d'assistance (bureaux de bienfaisance, hospices, hôpitaux, caisses d'épargne) et de convier les communes à leur venir en aide.

Le Comité de patronage interviendra ici avec efficacité entre les communes d'une part et les sociétés, afin de faire entrer dans la pratique et développer ces nouveaux moyens d'action. Il deviendra l'intermédiaire nécessaire et utile entre l'initiative privée représentée par des sociétés de construction et les pouvoirs publics qui sont, en la circonstance, les municipalités.

Voici, à ce sujet, comment s'exprime la note aux Comités :

« ... Pour ménager à ces diverses facultés légales et aux dispositions bienveillantes de l'administration leur effet utile, il faut que les sociétés nouvelles soient *introduites* auprès des établissements dont elles ne peuvent être connues, qu'elles soient menées comme par la main auprès des administrateurs des caisses d'épargne ou des bureaux de bienfaisance ou des hospices, auprès du maire ou du préfet, et qu'elles soient moralement cautionnées auprès d'eux. Par qui ce rôle d'introduction et de protection pourrait-il être plus heureusement assumé que par les membres du Comité de patronage, que leur situation, leur compétence reconnue, leurs relations administratives et personnelles, leur dévouement désignent entre tous à la confiance de ces établissements, et dont l'entremise seule est déjà un premier élément de crédit (1). »

(1) Note du 15 mars 1907, *op. cit.*, p. 62.

Ces diverses instructions données aux Comités de patronage montrent bien quelle activité on exige d'eux et quel rôle ils auront à jouer auprès des municipalités. Ils seront vraiment ces intermédiaires rendus nécessaires par la législation nouvelle qui ne donne pas d'assez larges pouvoirs d'initiative et par l'apathie des municipalités elles-mêmes, craignant de s'engager dans une voie encore trop nouvelle.

Nous ne saurions trop le répéter, à ce point de vue, les Comités de patronage rendus obligatoires par la loi de 1906 dans chaque département, et que nous désirerions voir se créer à côté de chaque municipalité un peu importante, deviendront les seuls instruments pratiques pour l'application de la législation.

Dans cette mission nouvelle et combien importante, les Comités joueront tour à tour le rôle d'instigateurs, « d'introducteurs, de protecteurs » de l'initiative privée, grâce à l'intervention des municipalités qui peuvent, comme nous l'avons vu, rendre de si grands services dans la solution du problème de l'habitation. Assurément ces dernières ne sont pas encore formées à cette fonction sociale, et ce sera encore aux Comités de patronage à faire cette éducation.

SECTION II. — Le Comité de patronage, organe de renseignements et d'éducation.

L'extension considérable de la compétence des Comités de patronage qui s'étend à tout le domaine de la prévoyance sociale, et la mission d'éducation qui leur a été donnée en même temps, est assurément une des innovations les plus intéressantes de la loi de 1906.

Il était en effet désirable que tous les problèmes connexes, d'épargne, de mutualité, d'assurances, de retraites

et d'habitations ouvrières fussent l'objet d'une certaine unité de vues ou tout au moins d'un esprit d'entente et de coopération.

Le législateur a eu en outre en vue un double but.

Considérant que la législation de 1894 n'avait donné aucun résultat, et que cela ne pouvait être attribué qu'à l'ignorance à peu près complète de la question de l'habitation, en raison des progrès merveilleux accomplis sur ce point à l'étranger, il a voulu faire du Comité de patronage, un organe centralisateur de renseignements et un organe d'enseignement en même temps que d'action.

Organe de renseignements, le Comité est chargé de se procurer toutes les informations qui pourraient jeter un jour nouveau sur la question de l'habitation et d'employer à cet effet le procédé le plus commode et le plus sûr, l'enquête. C'est elle, en effet, qui, mettant les choses au point, permettra des solutions conformes aux circonstances. Mais faut-il encore qu'elle soit complète : on ne devra donc négliger aucun des renseignements recueillis par les dénombremenets de la population, ou par « les membres des conseils d'administration, des sociétés de construction ou de crédit, des sociétés de secours mutuels, des syndicats professionnels.... »

Mais l'enquête « est destinée à préparer, à guider l'action, mais non à la suppléer » (1). Aussi le Comité, utilisant les renseignements fournis par elle, deviendra alors un merveilleux instrument d'enseignement et d'éducation des individus.

(1) « C'est essentiellement pour l'action à exercer, pour un rôle de soutien moral et matériel, pour des initiatives et des tutelles effectives que le Comité a été institué... » Note aux Comités de patronage, *op. cit.*, p. 58.

Comme nous l'avons déjà fait remarquer, l'insuccès de la loi de 1894 peut être attribué pour une grande part à l'ignorance absolue où l'on était de la question de l'habitation. L'opinion publique, de même que les pouvoirs publics, n'étaient pas encore habitués ou plutôt n'avaient aucune idée de ce que pouvait être un problème social, et spécialement celui du logement salubre à bon marché. Si l'on ajoute à cela, l'hésitation très grande qu'avaient les capitalistes, à s'engager dans des sociétés d'habitations qu'on leur présentait d'ailleurs souvent comme des entreprises désastreuses, on ne peut s'étonner du peu de résultat auquel on était arrivé.

Aujourd'hui il n'en est plus de même, et il ne serait pas permis à une municipalité d'ignorer les fonctions sociales qu'elle a à remplir. Cependant il y a encore beaucoup à faire en matière d'habitation salubre, et c'est le Comité de patronage qui est chargé avec raison de cette mission éducative.

Après avoir fait connaître par une grande propagande de brochures et de conférences l'urgence du problème de l'habitation, il indiquera les diverses solutions que met à notre disposition la législation nouvelle.

Cet enseignement devra porter sur une triple catégorie de personnes :

- 1° Les capitalistes.
- 2° Les municipalités.
- 3° Les individus en général.

Il y a toute une éducation des capitaux à entraîner vers l'œuvre sociale de l'habitation, et il faut absolument que les Comités créent autour d'eux ce courant d'idées nouvelles. Cela d'ailleurs ne sera pas difficile et il leur suffira de montrer par de nombreux exemples, que les sociétés d'habita-

tions salubres et à bon marché donnent les résultats financiers les plus heureux. Pour n'en citer qu'un, la *Société anonyme des habitations économiques de Lyon* n'a pas cessé de verser depuis sa fondation un intérêt de 4 0/0 à ses actionnaires et elle a vu son capital augmenter chaque année et porté aujourd'hui à 5 millions (1).

C'est enfin un devoir pour les Comités, de faire connaître que les pouvoirs publics et les municipalités protègent ce mouvement, par des immunités fiscales et de nombreux avantages, et qu'ils cautionnent en quelque sorte les capitaux engagés dans ces entreprises, garantissant ainsi presque complètement leur succès.

Les capitaux ainsi éduqués, entraînés, permettront de constituer des sociétés qui, avec le concours des municipalités et des établissements de bienfaisance, réaliseront une application énergique de la nouvelle législation. Une autre mission non moins importante du Comité de patronage sera de former à leur nouvelle fonction les municipalités françaises, entrées depuis peu dans cette voie des œuvres sociales, et dont elles ne peuvent plus, ni ne doivent se départir à l'heure actuelle.

A l'étranger, les assemblées locales se consacrent depuis longtemps à ces œuvres sociales, dont quelques-unes, nous l'avons vu, sont devenues de véritables services municipaux, tel le service de l'habitation près des municipalités anglaises.

En France il n'en est pas de même, et les municipalités doivent être guidées par les conseils des membres des Comités de patronage. Ainsi peu à peu formées, elles pourront agir efficacement et accomplir une œuvre utile.

(1) Rapport de l'Assemblée générale, mars 1909.

« Ce qu'il doit avant tout aux intérêts dont il a pris la charge, aux pouvoirs publics qui lui font confiance, dit la note aux Comités de patronage, c'est la diffusion de cette législation nouvelle, la conquête morale des maires, de toutes les influences locales en vue d'acclimater les idées nouvelles de la législation actuelle (1). »

Enfin les Comités de patronage ont à faire l'éducation de l'opinion publique, en vue de faire connaître le problème de l'habitation et les moyens de le solutionner.

« Comme les misères sociales, les institutions de prévoyance destinées à les combattre ou à les soulager sont reliées par d'étroites affinités et pourraient, si l'on savait le vouloir, se prêter un mutuel appui. Les Comités de patronage rendraient un signalé service à la cause de l'habitation à bon marché, s'ils parvenaient à faire participer à ce mouvement celui de l'épargne, de la mutualité, des syndicats et de la coopération... »

«... C'est au Comité de patronage qu'il appartient de répandre, mettre en valeur, faire passer de la loi dans les mœurs, tout ce courant d'idées nouvelles. »

«... Que les membres du Comité de patronage se consacrent, et sans trêve à cette œuvre ; que leurs conversations, leurs conférences, leurs écrits, leurs appels à la collaboration des feuilles locales, éveillent l'attention des populations intéressées, qu'ils fassent de la question de l'habitation salubre une question toujours posée devant l'opinion publique, ils justifieront ainsi la confiance nouvelle que leur a montrée le législateur en 1906, en élargissant leurs attributions (2). »

(1) Note sur la mission du Comité de patronage du 13 mars 1907, *Documents de la prévoyance sociale*, p. 55-56.

(2) Note aux Comités de patronage, 13 mars 1907. Action sur l'opinion publique. *Op. cit.*, p. 67.

Un des points les plus intéressants et des plus utiles de l'action que peuvent avoir les Comités de patronage sur les individus, est assurément leur éducation au point de vue de l'hygiène de l'habitation. Nous n'aurions garde de passer sous silence cette question importante que nous avons déjà entrevue dans notre chapitre sur l'hygiène.

Il y a en effet deux sortes d'insalubrité des habitations : l'une qui est constitutionnelle, l'autre acquise, la première qui tient à l'habitation, la seconde à ses habitants. Après avoir dénoncé la part de responsabilité qui revient à la société dans le « taudis », il faut insister sur la part qui revient à l'individu et spécialement à la femme.

A quoi nous servira de donner des logements propres, salubres et confortables, si quelques mois après les avoir donnés, nous retrouvons ces logements dans un état pareil à celui que nous avons voulu supprimer ?

Assurément ces inconvénients s'expliquent souvent par l'impossibilité où se trouve la ménagère d'entretenir convenablement un logement, vieux, trop étroit, forcément encombré et qui ne pourra jamais être nettoyé d'une façon convenable (1).

Mais ils proviennent aussi pour beaucoup, d'une cause à laquelle on peut remédier, c'est l'ignorance des principes les plus élémentaires de l'hygiène et le manque d'éducation hygiénique des classes de la population.

Il est trop souvent vrai, que les ménages d'ouvriers ont tout à apprendre au point de vue de l'hygiène et surtout les femmes, à qui incombe la charge de l'entretien du logement (2).

(1) L'hygiène de l'habitation. *Réforme sociale*. 16 octobre 1905, p. 574.

(2) La proportion des ménages mal tenus (désordre et malpropreté)

Pour que l'habitation salubre soit réellement d'un secours efficace dans la prophylaxie des maladies contagieuses et notamment de la tuberculose, il faut faire cette éducation, il faut montrer à ceux qui l'habitent comment l'alcoolisme, l'alimentation défectueuse, une hygiène mauvaise, particulièrement dans les soins à donner aux enfants sont les grands facteurs de la maladie.

On commence à faire dans les écoles primaires cette éducation hygiénique par un enseignement assez simple des maladies contagieuses ; ne pourrait-on pas le compléter dans les écoles de filles par un enseignement ménager ? On le fait dans les lycées, ne serait-il pas bien plus nécessaire à l'école primaire ?

Tous les peuples autour de nous l'ont bien compris et nous les voyons organiser à l'envi des instituts d'hygiène et des écoles ménagères pour former des épouses et des mères. Un premier Congrès international de l'enseignement ménager a eu lieu à Fribourg (Suisse) les 29 et 30 septembre 1908 et montre l'activité extraordinaire des divers pays à développer cette science toute moderne qui aura des résultats pratiques merveilleux (1).

est de 42 0/0 sur l'ensemble des logements qui ont été soumis à une enquête de l'Office central des œuvres de bienfaisance ; dans 67 0/0 de ces logements le séchage du linge est pratiqué à l'intérieur des pièces. Turot et Bellamy, *op. cit.*, p. 209.

(1) *1^{er} Congrès international de l'enseignement ménager*, Fribourg, 1908 ; *Musée social, Annales*, 1908, t. I, p. 369.

Le Danemark est un des pays où l'enseignement de l'hygiène est le plus développé. A chaque école primaire sont donnés des cours et même des soins hygiéniques aux enfants : chaque école de filles a des cours ménagers.

Cf. aussi *l'Enseignement ménager*, par E. Cheysson, *Economiste français*, 15-22 octobre, 12 novembre 1904.

M. Andrew Carnegie, le milliardaire américain bien connu par ses

En France il faut rendre hommage à un essai dans ce genre, tenté par Mme Dolli, directrice de l'école normale d'institutrices de Pau. Non seulement, elle fait donner à ses élèves des leçons d'éducation physique, mais elle leur apprend elle-même des notions d'hygiène familiale et d'enseignement ménager qui devraient faire partie intégrante de tout programme actuel d'éducation (1).

Des efforts très intéressants ont été encore faits en France concernant l'hygiène de l'enfance, on ne saurait trop les encourager. Nous voulons parler des sociétés connues sous le nom de Mutualités maternelles procurant aux ouvrières, mères de famille, des crèches pour leurs enfants avec tous les soins nécessaires, des secours de lait et faisant un enseignement très précieux des préceptes médicaux pour les soins à donner aux enfants. Cela est d'autant plus nécessaire que la France est l'un des pays où la mortalité infantile est le plus élevé.

Nous commençons donc à notre tour à entrer dans le

nombreuses libéralités envers les œuvres sociales, a créé dans la ville de Dumferline, un Institut d'hygiène en vue de donner aux jeunes filles une éducation à la fois physique, intellectuelle, morale et hygiénique.

« Les jeunes filles qui sortent ainsi de cet Institut après un stage de deux ans, sont des éducatrices parfaites et qui seront plus tard des mères de famille sachant élever leurs enfants avec tous les soins nécessaires et des maitresses de maison sachant aménager leurs logis conformément aux principes de l'hygiène, qui s'unissent la plupart du temps avec un certain goût artiste, qui saura retenir l'ouvrier à la maison... (*L'Institut de Dumferline*, G. Benoit-Lévy, *Musée Social, Documents*, p. 303, 1907).

(1) M. G. Benoit-Lévy demande la création en France d'un *Institut de service social*, analogue à ceux déjà créés à Londres, New-York et Rome, et qui est une œuvre de propagande et d'information pour tout ce qui concerne l'habitation, la vie sociale et l'usine modèle (Cf. *Revue internationale de sociologie*, janvier 1909).

mouvement. Mais il importe que toutes les nobles initiatives prises dans ce sens soient coordonnées et généralisées, de manière à nous doter de ménagères qui sachent maintenir à l'état de salubrité le logement que nous aurons mis à leur disposition, et par là même, assurer à leur famille la santé, le bien-être et le pain.

Le Comité de patronage devra centraliser et diriger ce mouvement d'éducation populaire hygiénique, et la loi met à sa disposition un instrument qui, employé par les sociétés d'habitation, a produit déjà d'excellents résultats ; nous voulons parler des *Concours d'ordre et d'épargne*.

Les concours d'ordre et d'épargne sont un des meilleurs moyens recommandés par le législateur, pour encourager les petits ménages dans le bon entretien du logement sain et agréable qu'on leur a procuré, et dans les habitudes d'épargne qu'on sera parvenu à leur inculquer (1).

Mis en pratique à Paris par la Société française des habitations à bon marché pour la première fois en 1908 dans trois des arrondissements les plus pauvres (13^e, 14^e et 15^e arr.), voici les excellents résultats auxquels on est arrivé.

Les renseignements destinés à classer les concurrents étaient les suivants :

1^o La composition de la famille : nombre de têtes, ressources et charges, soins et éducation donnés aux enfants.

2^o La tenue de l'habitation : état du mobilier, vaisselle

(1) Le procédé du concours d'ordre et d'épargne a été emprunté à la Belgique, où il est depuis longtemps en grande faveur. En effet, de 7 prix distribués en 1891 dans la commune de Saint-Gilles, on passait à 125 prix avec 375 concurrents en 1903.

Rapport de M.G. Bomberg à l'assemblée générale de la Société française des habitations à bon marché du 29 février 1908. *Bulletin de la Société française des habitations à bon marché*, 1908, p. 14.

et ustensiles de cuisine, entretien du linge et des vêtements.

3^e L'épargne : possession de livrets de caisse d'épargne ou de retraite, affiliation à une mutualité ou à une coopérative.

Une quarantaine de concurrents se présentèrent, locataires de différentes sociétés et notamment de la Société anonyme de logements économiques pour familles nombreuses. Les visites furent faites le dimanche entre 10 heures et midi.

Les résultats du concours furent tels que M. Jules Siegfried, membre du jury, déclarait « qu'il n'oubliera pas de longtemps l'heureuse occasion qui lui fut donnée de visiter des maisons si bien organisées, des logements si sains, dans lesquels il semble que l'ordre, la tenue, l'épargne, la moralité soient plus faciles que dans les tristes et sombres constructions de jadis, réservées généralement aux très petits locataires. Que de jolis tableaux, nous avons en ce moment dans notre souvenir !... Nous nous sommes heurtés à une réelle difficulté lorsqu'il s'agit de distribuer les prix, car nous aurions voulu récompenser presque tous les concurrents » (1).

Il a été distribué ainsi un prix d'honneur de 100 francs, un premier grand prix de 80 francs, 6 premiers prix de 50 francs, 9 seconds prix consistant en des séjours d'enfants à la campagne pendant un mois, et enfin 12 prix de 20 francs. Toutes ces sommes provenaient de la générosité de bienfaiteurs particuliers de la Société française des habitations à bon marché.

(1) Rapport de M. Jules Siegfried à l'assemblée générale de la Société française des habitations à bon marché. *Bulletin de la Société*, 1909, p. 15.

Il y a donc lieu dans l'avenir d'encourager des tentatives du même ordre, et s'il est difficile d'un premier essai de dégager des conclusions économiques, nous sommes persuadés qu'il y a dans des concours semblables une très bonne émulation qu'il est utile de faire naître (1).

SECTION III. — Situation actuelle des Comités de patronage.

Les Comités de patronage ont été institués presque partout au cours des années 1907 et 1908 en exécution de la loi de 1906. Il existait ainsi au 10 juin 1909, date du rapport du Conseil supérieur, 113 Comités étendant pour la plupart leur juridiction sur le département tout entier : douze départements seulement possèdent deux Comités ou plus (2) (3).

Malheureusement il ressort de ce même rapport, que 57 Comités seulement ont tenu des séances régulières au cours de l'année 1908, et beaucoup n'ont tenu qu'une seule séance pour la formation de leur bureau. Un rapport préfectoral cherche à expliquer cette inertie en faisant valoir que les membres du Comité résident en majorité en dehors du chef-lieu.

(1) Concernant l'épargne : on a remarqué que malgré le milieu ouvrier des concurrents, la modicité des salaires et les charges nombreuses des familles, des efforts sérieux ont été faits : « Chez un de nos lauréats, chaque enfant a son livret, et si le plus jeune n'y a jusqu'ici inscrit que quatre francs, l'aîné y a plus d'une centaine de francs. » Rap. cité.

(2) Ce sont l'Allier (2), la Charente-Inférieure (2), le Doubs (4), le Gard (2), l'Hérault (2), la Loire-Inférieure (2), la Lozère (3), la Manche (2), l'Oise (4), le Rhône (2, Lyon et Villefranche), la Seine-et-Marne (5), la Seine-Inférieure (5).

(3) *Journal officiel* du 13 juin 1909.

L'article 5 du décret du 10 janvier 1907 a prévu une sanction, dans le cas où un Comité, après deux convocations successives ne s'est pas trouvé en nombre pour délibérer, le préfet peut dissoudre le Comité, c'est ce qui a été fait pour celui de la Rochelle et Marennes le 24 mars 1909.

Il serait à souhaiter que les préfets exercent à ce point de vue une surveillance rigoureuse, d'autant plus, qu'ils sont obligés de convoquer eux-mêmes les comités qui ne se seraient pas réunis pendant plus de quatre mois.

Quant aux Comités qui ont tenu des réunions régulières, ils ont montré, suivant les expressions du rapport, « une activité fort inégale, mais dans l'ensemble assez satisfaisante » (1).

Malheureusement la plupart des comités sont arrêtés dans l'exécution de leurs travaux par le manque de ressources, et l'état de leur situation financière qu'ils doivent fournir chaque année n'a pu même pas être fournie faute de fonds.

« Cette situation fâcheuse, dit le rapport, risque de paralyser l'application de la loi : spécialement, la délivrance des certificats de salubrité comporte pour les membres du Comité de patronage, des frais de déplacement qui ne devraient pas équitablement rester à leur charge. »

En effet, l'article 4 de la loi de 1906 déclare que le département doit subvenir aux frais de local et de bureau des Comités, ainsi qu'aux frais de déplacements nécessaires pour son application. Mais la loi du 30 juin 1907 a omis de comprendre ces frais parmi les dépenses qui sont *obligatoires*

(1) Rapport sur les travaux des Comités de patronage des habitations à bon marché et de la prévoyance sociale pendant l'année 1908, présenté au Conseil supérieur des habitations à bon marché, au nom du Comité permanent par M. André Ripert, auditeur au Conseil d'Etat, *Rapport au Conseil supérieur*, 1909, p. 62.

pour le département, et le ministre de l'intérieur consulté estime que la législation en vigueur ne lui permet pas de provoquer l'inscription d'office des dépenses de cette espèce aux budgets départementaux.

C'est un état de choses qu'il ne paraît pas possible de modifier à l'heure actuelle, et il serait désirable que des dispositions légales soient votées dans le plus bref délai. En attendant cette nouvelle situation légale, « c'est aux Comités de patronage que revient le soin d'intéresser les conseils généraux à l'œuvre essentielle de l'habitation, non pas seulement par des demandes réitérées de subventions, mais surtout en travaillant et en produisant des résultats tangibles ».

On doit signaler cependant que la direction de la Prévoyance sociale a réussi à obtenir l'ouverture au ministère du travail, dans le budget de 1909, d'un crédit de 20.000 francs destinés à des « encouragements aux Comités de patronage », et que, de plus, ces Comités sont admis à solliciter des subventions de la commission du prélèvement sur le produit des jeux.

Le crédit du ministère servira à aider les Comités à subvenir aux frais de local, de bureau et de déplacement.

Malgré ces grandes difficultés qu'ont eu à vaincre les Comités de patronage dans les débuts de leur organisation, il est juste de reconnaître les résultats très heureux auxquels sont arrivés certains d'entre eux.

La délivrance des certificats de salubrité est assurément de toutes les attributions légales des Comités la plus importante et aussi la plus nouvelle. Or il est à remarquer, que pendant l'année 1908, ils y ont apporté une très grande activité, comme on le voit par le tableau ci-après, et cela démontre mieux que toute autre preuve la pénétration

rapide de la législation des habitations à bon marché dans toutes les parties du territoire.

Départements	Immeubles examinés	Immeubles reconnus salubres
Nord.	4.671	1.561
Pas-de-Calais	4.065	947
Seine	600	349
Seine-et-Oise	140	
Haute-Vienne	287	
Sarthe	100	
Loire-Inférieure. . . .	90	
Somme	76	
Ille-et-Vilaine	54	
Indre.	51	
Loiret	45	
Ardennes	33	
Lyon.	30	

Le Conseil supérieur avait émis le vœu, que les Comités de patronage puissent réglementairement délivrer des certificats de salubrité, au vu des plans des immeubles dont la construction est seulement projetée, et sauf visite ultérieure des lieux.

Le ministre des finances consulté laisse sur ce point toute liberté aux Comités, qui ont suivi dès lors en majorité cette procédure.

En second lieu, plusieurs Comités ont fait des démarches auprès des caisses d'épargne, des institutions de bienfaisance et des communes en faveur de l'habitation salubre, et ont joué ce rôle d'intermédiaire souvent nécessaire et dans tous les cas d'une si grande utilité.

On peut signaler en ce sens : les efforts du Comité des Alpes-Maritimes qui a obtenu pour la *Société grasseoise*, la garantie d'intérêt de la ville de Grasse et du département, et qui a décidé la ville de Nice à céder des terrains à une société en voie de formation ; le développement croissant des œuvres de prévoyance dans la ville de Marseille, dont la caisse d'épargne possède à l'heure actuelle 100.000 francs placés en actions de la Société d'habitations à bon marché ; l'heureuse entente à la veille de se réaliser entre le Comité de la Gironde et le bureau de bienfaisance de Bordeaux, pour que cet établissement affecte une partie de ses ressources à procurer des logements aux familles secourues ayant au moins sept enfants ; l'intervention couronnée de succès du Comité de la Drôme auprès du conseil général, pour obtenir la cession à prix réduit à la Société valentinoise, de terrains appartenant au département ; les démarches du comité de Saône-et-Loire en vue d'obtenir que les hospices de Chalon-sur-Saône édifient des habitations à bon marché, sur des terrains qu'ils possèdent dans une situation exceptionnellement salubre ; l'étude approfondie (sur laquelle nous reviendrons), que le Comité de la Seine a poursuivie avec les représentants de la ville de Paris, à l'effet de rechercher les moyens par lesquels la ville pourrait encourager la construction d'habitations à bon marché.

Enfin les Comités n'ont pas négligé le rôle de propagande qu'ils ont à remplir, et ils se sont consacrés avec une grande activité à cette tâche si intéressante qui est de répandre l'idée de la maison salubre et à bon marché.

Ainsi les Comités de l'Aube, du Calvados, de la Loire, de la Seine-Inférieure (arrond. du Havre), ont installé une permanence où les intéressés trouvent tous les renseigne-

ments dont ils ont besoin, et dans le même ordre d'idées le Comité des Bouches-du-Rhône se propose de créer une « chaire ambulante » pour faire des conférences dans chaque commune.

Certains Comités plus riches ont accordé des subventions aux sociétés de construction (Alpes-Maritimes, Ardennes), ou distribué des prix pour encourager la bonne tenue des habitations ou des jardins.

*
* *

En résumé, l'œuvre qu'ont à accomplir les Comités de patronage est immense, mais c'est aussi celle qui produira le plus de fruits, car ils jouissent de cette qualité bien nécessaire en matière de réformes, l'indépendance.

L'étude du premier rapport des travaux qu'ils ont accomplis, nous permet de constater qu'une réforme est nécessaire sur deux points.

Le législateur en créant les Comités de patronage, a négligé en premier lieu de leur faire accorder aucune subvention régulière. Aussi, dénués de toutes ressources et livrés au bon plaisir des conseils généraux, ne peuvent-ils accomplir aucun des travaux même les plus nécessaires qui leur ont été assignés par la loi.

Nous demanderons en second lieu la création d'un plus grand nombre de Comités. Que peut faire en effet un seul Comité, fixé au chef-lieu d'un département souvent d'une grande étendue (tel le département de l'Isère, un seul Comité à Grenoble) et composé d'ailleurs de membres de différentes villes qui ne se connaissent pas et qui n'ont pas du tout les mêmes intérêts ? La loi laisse sur ce point toute liberté. Aussi, souhaitons-nous voir se constituer au moins

un Comité par chaque ville de plus de 20.000 habitants. Ne pourrait-on pas d'ailleurs, dans ces villes de moindre importance et pour éviter des frais nouveaux, transformer le bureau d'hygiène exigé par la loi de 1902 et en faire un bureau mixte d'hygiène et de l'habitation ? Ce serait, il nous semble, la solution la meilleure et la moins onéreuse, d'autant qu'il sera toujours difficile de délimiter nettement le domaine de chacune, s'il y a des bureaux distincts.

Le Comité de patronage des habitations à bon marché et de la prévoyance sociale, adjoint ainsi au bureau d'hygiène dans chaque municipalité, permettra alors une action vraiment énergique des municipalités en vue de solutionner le problème social si intéressant de l'habitation salubre à bon marché.

CHAPITRE IX

L'INTERVENTION DES MUNICIPALITÉS DEPUIS LA LOI DE 1906.

— ÉTUDE DE LA QUESTION DEVANT LE CONSEIL MUNICIPAL DE
LA VILLE DE LYON.

Il nous reste à examiner dans quelle mesure les municipalités ont utilisé les dispositions si variées d'intervention que mettait à leur disposition la loi de 1906. Cette tâche nous sera facile en raison de l'usage discret qu'elles en ont fait, et nous étudierons spécialement l'œuvre des municipalités de Paris et de Lyon qui sont intéressantes à la fois par l'importance des ressources dont elles disposent (la première surtout), et par l'initiative hardie qu'elles ont montrée dans la solution du problème de l'habitation.

§ 1. — L'intervention de quelques municipalités depuis la loi de 1906.

Dans la circulaire du 27 février 1907, M. le ministre du travail et de la prévoyance sociale, demandait aux préfets de faire connaître les nouvelles dispositions de la loi, concernant le rôle des municipalités, et de le renseigner sur l'usage que ces dernières avaient fait de l'autorisation que leur a accordée l'article 6, d'intervenir sous des formes diverses en faveur des habitations à bon marché :

« Je vous prie en tout cas de vouloir bien dès maintenant... me faire parvenir tous les ans, avant le 1^{er} mars (sous le timbre de la direction de l'Assurance et de la

Prévoyance sociale), un état détaillé des initiatives communales ou départementales qui, dans cet ordre d'idées, auraient été mises à l'étude ou suivies de réalisations au cours de l'année précédente (1).

Ces renseignements sont publiés chaque année dans le rapport que fait paraître le Conseil supérieur des habitations à bon marché, à l'effet de rendre compte du mouvement et de donner comme exemples à suivre, les essais tentés par les municipalités. C'est aussi dans ces documents officiels que nous avons puisé nos documents.

Le rapport pour l'année 1907 déclare, « que les communes n'ont pas mis jusqu'ici à profit les autorisations données par la loi ». On ne peut s'étonner outre mesure de cela, car la loi était trop récente et les municipalités n'étaient pas encore habituées au rôle nouveau qu'on leur assignait.

On peut signaler cependant, pendant l'année 1907 deux interventions de municipalités. Dans le Nord, la commune d'Onnaing a aliéné un titre de rente de 2.055 francs jusqu'à concurrence de 29.824 francs pour la construction de neuf maisons d'indigents, et la commune d'Arques-la-Bataille, dans la Seine-Inférieure a été autorisée, par arrêté du 25 avril 1907, à souscrire jusqu'à concurrence de la somme de 2.000 francs des actions entièrement libérées de la Société des habitations à bon marché d'Arques-la-Bataille, sous la réserve que les maisons de ladite société ne puissent être aliénées au-dessous du prix de revient, ni louées à des prix inférieurs à 4 0/0 de ce prix (2).

(1) Circulaire ministérielle du 27 février 1907 aux préfets. *Publications du ministère du travail*. Paris 1907, p. 45.

(2) *Rapport du Conseil supérieur des habitations à bon marché*, Annexe, 1908, p. 34.

Malgré quelques progrès réalisés, on peut dire que pendant le cours de l'année 1908, l'usage des nouvelles dispositions par les municipalités a été encore beaucoup trop discret, ainsi que cela ressort du rapport du Conseil supérieur paru le 5 juin dernier, et la liste des municipalités qui sont intervenues en matière d'habitation est rapidement parcourue (1).

Dans les Alpes-Maritimes, la municipalité de Grasse et le département ont garanti, pendant une durée de sept ans à partir du 1^{er} juillet 1909, un intérêt de 3 0/0 sur un capital de 300.000 francs emprunté par la Société grasseoise.

La municipalité de Nice a rétrocédé à la Société des habitations à bon marché de cette ville un terrain conquis sur le Paillon et accepté des actions de la société en paiement du prix du terrain évalué à 50.000 francs.

Dans l'Aude, la municipalité s'est déclarée disposée à subventionner l'*Œuvre carcassonnaise des bains-douches*, en lui accordant un terrain pour son installation et l'eau nécessaire à son fonctionnement.

Dans l'Allier, des négociations sont ouvertes avec les municipalités des diverses communes des arrondissements de Montluçon et de Gannat, en vue de la création d'une société d'habitations à bon marché, et le préfet en espère prochainement l'heureuse issue.

Dans le Morbihan, le conseil municipal de Lorient a voté un crédit de 10.000 francs pour l'achat de 400 actions de 25 francs de la Société, l'*Habitation populaire*.

Les municipalités d'Arras et de Saint-Omer dans le Pas-de-Calais ont cédé des terrains communaux à prix réduits à des sociétés d'habitations à bon marché.

(1) *Rapport du Conseil supérieur pour l'année 1908*, Paris, 1909, p. 22.

La commune d'Arques-la-Bataille (Seine-Inférieure) a acquis jusqu'à concurrence de 2.000 francs, des actions d'une société.

Enfin la ville de Nancy a garanti pour 10 ans, un dividende de 3 0/0 aux actionnaires de la *Société d'habitations à bon marché*, jusqu'à concurrence d'un capital de 600.000 fr. et leur a cédé des terrains municipaux à moitié de leur valeur réelle (1).

Comme on le voit par ce rapide examen, les municipalités qui sont intervenues dans la question de l'habitation ne sont pas encore très nombreuses. Cependant nous remarquerons que leur nombre, qui était de deux seulement en 1907, a passé rapidement à neuf en 1908 (sans compter Lyon et Paris), et qu'en cette matière bien nouvelle pour les municipalités dont on augmente chaque jour le rôle social, ce sont les débuts qui sont les plus difficiles.

Aujourd'hui le mouvement est donné, rien ne l'arrêtera, et les municipalités, chaque jour plus nombreuses et plus audacieuses, interviendront énergiquement dans la solution du problème de l'habitation.

§ 2. — Les habitations à bon marché devant le conseil municipal de Paris.

Le Conseil Municipal de Paris s'est occupé à plusieurs reprises des habitations à bon marché, bien avant la loi de 1906. Malheureusement ses tentatives d'intervention reçurent toujours de la part de l'administration des refus d'approbation, et nous avons vu que ce furent ses réclamations sans cesse répétées, qui aboutirent au vote de la loi

(1) Communication faite le 5 avril 1909 au Congrès des Sociétés savantes à Rennes, par M. Félix Serin, professeur à la Faculté de droit de Nancy.

de 1906, et spécialement des dispositions de l'article 6 permettant l'intervention des municipalités.

Aussi, au lendemain de la loi, dès le 24 juin 1907, MM. Turot et Dherbecourt posèrent une question, sur la façon dont M. le préfet de la Seine entendait favoriser la construction des habitations ouvrières.

M. Turot proposait de créer une société de construction, dont la ville souscrirait les deux tiers des actions comme la loi lui en donne le droit, et l'Assistance publique l'autre tiers : celle-ci peut en effet user comme elle l'entend, du cinquième de son patrimoine pour les habitations à bon marché. C'était presque aller jusqu'à la construction directe (1).

M. le préfet de la Seine contesta la légalité d'une pareille société en déclarant, que sauf le cas particulier de l'Assistance publique lorsqu'elle construit de ses propres deniers, l'initiative privée doit toujours être mêlée avec l'intervention des pouvoirs publics. Il s'appuyait d'ailleurs sur la circulaire ministérielle du 27 février 1907 : « *Le total des actions souscrites par les départements, les communes ou les établissements de bienfaisance, ne peut dépasser les deux tiers du capital social.* »

Cependant M. Turot parvint à faire adopter, dans cette même séance du 24 juin, 1907, la délibération suivante proposée par lui :

« M. le préfet de la Seine est invité :

« 1° A préparer le plus tôt possible un projet d'emprunt de 10 millions destinés à favoriser la construction d'habitations à bon marché.

« 2° A s'entendre le plus tôt possible avec le directeur de l'Assistance publique, pour la souscription d'actions de

(1) Séance du conseil municipal de Paris du 24 juin 1907. *Bulletin officiel municipal de la Ville de Paris*, 25 juin 1907.

Sociétés spécialement constituées pour la construction d'habitations à bon marché, dans des maisons collectives, conformément à la loi de 1906 (2). »

En outre, sur le rapport de MM. Jolibois et Paris, qui ont longuement étudié la question de l'assainissement des villes, le conseil émit le vœu :

1^o Que l'exécution des travaux d'assainissement des municipalités, soit facilité par l'intervention d'une loi d'expropriation publique pour cause d'insalubrité (1).

2^o Que ladite loi prescrive que l'estimation de la valeur d'un immeuble insalubre, s'obtiendra en défalquant de la valeur du même immeuble considéré comme salubre, la somme qui serait nécessaire pour le remettre en état de salubrité ;

3^o Que la même loi se préoccupe : a) de la reconstruction des habitations salubres et à bon marché sur l'emplacement ou dans le voisinage immédiat des logements expropriés ; b) de la construction *préalable* d'un nombre de logements populaires égal à celui que l'expropriation fait disparaître (2).

Assurément tous ces vœux dont l'accomplissement d'une utilité incontestable s'imposait, étaient surtout le résultat de l'impression très heureuse qu'avait produit le vote des nouvelles dispositions de la loi de 1906, concernant l'inter-

(1) *Bulletin de la Société française des habitations à bon marché*, 1907, p. 340.

(2) On faisait allusion ici à la proposition de loi déposée par M. Siegfried en 1905, et dont M. Turot demanda le vote au Parlement par une délibération du conseil municipal de Paris du même jour.

(3) Ces dispositions étaient motivées par les regrettables abus auxquels donnent lieu les expropriations actuelles qui chassent des vieux quartiers, sans lui fournir aucun logement nouveau, la population ouvrière qui se trouve ainsi obligée de se rejeter dans les quartiers voisins qu'elle va rapidement surpeupler.

vention des municipalités. Et le conseil municipal de Paris, qui en était le promoteur, tenait à donner le premier l'exemple. Malheureusement ces grands projets n'ont pas encore reçu un commencement d'exécution, et la loi sur l'expropriation pour cause d'insalubrité, malgré ses nombreux avantages, reste toujours à voter.

Il faut cependant rendre hommage à l'activité extraordinaire qu'a montrée le Conseil Municipal de Paris, en cherchant à utiliser sur une très grande échelle tous les modes d'intervention créés par la loi de 1906.

Pendant le cours de l'année 1907, nous trouvons de très nombreuses cessions de terrains par la municipalité à des sociétés d'habitations.

Ainsi le Conseil Municipal a autorisé la cession de gré à gré à la Société l'*Abri temporaire*, d'un terrain communal de 4.500 mètres environ situé Boulevard Victor, en vue de l'édification de constructions destinées à servir d'asile temporaire aux familles et aux personnes nécessiteuses momentanément sans abri.

L'estimation du terrain communal ressortait à .	46.945
et celle des frais de viabilité	10.863

La valeur totale des terrains s'élevait donc à .	57.808
dont la moitié en chiffre rond	29.000

C'est précisément à ce chiffre qu'a été consentie la cession à l'Abri temporaire.

D'autre part, le conseil municipal a autorisé la cession de gré à gré, au profit de la *Société des logements économiques à bon marché*, d'un terrain communal contenant 325 mètres environ, moyennant le prix de 60 francs le mètre, égal à l'estimation, mais avec exonération de remboursement de 4.107 francs de frais de viabilité.

La société a en outre un délai de 20 ans pour se libérer

en vingt annuités comprenant l'intérêt et l'amortissement au taux de 3 0/0. Elle s'engage de son côté à n'édifier sur ces terrains que des logements dont le loyer annuel sera inférieur à 400 francs.

Enfin la municipalité a cédé à la *Société des logements économiques pour familles nombreuses*, un terrain communal de 1.245 mètres, situé rue Falguière et rue du Cotentin, moyennant le prix de 71.250 francs, payable en 50 annuités, calculées au taux de 3 0/0. Ce prix fait ressortir une réduction de 28.560 francs (soit de 30 0/0) sur l'estimation des terrains et la valeur des frais de viabilité. La société prend, en retour de ces avantages, l'engagement de n'admettre dans ses logements que des familles ayant au moins trois enfants, et de ne pas dépasser le taux de 400 fr. pour les quatre cinquièmes de ces logements, et de 500 fr. pour le dernier cinquième (1).

Des cessions du même genre ont été faites pendant cette même année à l'*Association fraternelle des employés des chemins de fer* et à la *Société coopérative, la Petite Chaumière*.

Ces contrats de cessions de terrains passés entre la municipalité de la ville de Paris et les sociétés d'habitations, nous démontrent suffisamment quels grands encouragements sont accordés à l'initiative privée. D'ailleurs cela permet en même temps de poser des conditions relatives, soit au prix du loyer, soit à la qualité des personnes que les Sociétés devront spécialement loger.

Pendant le cours de l'année 1908, les interventions de ce genre ont été particulièrement nombreuses. Aussi publions-

(1) M. Cheysson, Rapport du Conseil supérieur, *op. cit.*, année 1908, p. 34.

nous *in extenso* le tableau contenu dans le rapport au Conseil supérieur pour l'année 1908.

Le Conseil Municipal a cherché encore par d'autres-moyens à favoriser la solution de ce problème, et dans la séance du 6 novembre 1907, il a pris la délibération suivante :

« 1° Les taxes foncières de remplacement de 2 fr. 50 sur le revenu net des propriétés bâties et la taxe de 0 fr. 10 sur la valeur en capital des propriétés bâties et non bâties, cesseront d'être perçues sur les habitations à bon marché, pendant le temps où ces habitations bénéficieront des exonérations de l'impôt foncier accordé par la loi.

« 2° Les règles d'exonérations pour vacances seront applicables à ces taxes dans les mêmes conditions que pour l'impôt foncier.

« 3° Le conseil municipal examinera dans chaque cas les exonérations des frais de viabilité et d'autres taxes locales qu'il pourra accorder aux constructeurs d'habitations à bon marché.

« 4° Des exonérations de taxes pourront être accordées aux propriétaires qui entreprendront de transformer les immeubles existants, en maisons ne comprenant que des logements à bon marché établis dans des conditions hygiéniques.

« 5° Les acquéreurs de terrains communaux pourront obtenir la faveur de paiements par annuités, lorsqu'ils s'engageront à construire sur ces terrains des habitations à bon marché (1). »

(1) *Bulletin de la Société française des habitations à bon marché*, 1907, p. 396, et *Bulletin officiel municipal de la ville de Paris*, 7 novembre 1907.

Etat des interventions de la Ville de Paris
(Art. 6 de la loi)

DATE DE LA VENTE	DÉSIGNATION DES SOCIÉTÉS	SITUATION DES TERRAINS
15 janvier 1908.....	Société des logements hygiéniques.....	Rue de la Chine.....
4 mars 1908.....	Société des logements économiques pour familles nombreuses	Rue Falguière.....
7 mai 1908.....	Société l'Abri temporaire.	Boulevard Victor.....
7 mai 1908.....	Association fraternelle des employés et ouvriers du Métropolitain.	Rue Henri Pape, rue du Moulin des Prés, rue des Peupliers.....
2 juin 1908.....	Société coopérative, la petite Chaumière.	Rue Bobillot.....
16 novembre 1908 ..	Société coopérative, la petite Chaumière.	Rue de Rungis et rue Brillat-Savarin.....
16 novembre 1908 ..	Société coopérative, la petite Chaumière.	» »
26 novembre 1908 ..	Société de logements hygiéniques, rue de la Chaussée-d'Antin, 66.	Boulevard de l'Hôpital, rues Fagon et Edouard-Manet.
23 décembre 1908 ..	Association fraternelle des employés et ouvriers du Chemin de fer français.	Rues de Bercy, de Chablis, et rue Pomard.....
2° Ventes		
Affaire non encore délibérée.	Société anonyme coopérative des Habitations à bon marché des Postes, Télégraphes et Téléphones.	Rue Daniel Stern.....
3° Baux		
Délibération du conseil municipal du 11 décembre 1908 approuvée par arrêté du 20 février 1909.	Société anonyme des logements populaires hygiéniques.	Terrain Boulevard Bessières, 13-15. Surface, 915 m. 12.

Nota. — En ce qui concerne la viabilité pouvant rester à exécuter, les sociétés sur et à mesure de l'exécution des travaux. — (a) Bail : soixante-quinze ans

en faveur des Habitations à bon marché.
du 12 avril 1906).

VALEUR ESTIMATIVE		PRIX DE VENTE		CONCESSIONS FAITES PAR LA VILLE	
Prix principal	Viabilité faite	Prix principal	Viabilité faite	Sur le prix	Par 100 francs
fr. c.	fr. c.	fr. c.	fr. c.	fr. c.	fr. c.
19.527,60	4.107,00	19.527,60	»	4.107,00	17,37
92.625,00	7.185,00	71.250,00	»	28.560,00	28,21
46.945,00	0.863, 0	29.000,00	»	28.808,50	49,83
82.100,00	7.800,00	73.540,00	»	16.360,00	18,19
18.900,00	125,00	12.600,00	»	6.524,00	33,77
12.311,50	5.265,00	10.832,10	»	7.254,40	41
10.334,80	3.160,00	10.381,32	»	313,48	30
72.393,10	15.834,00	55.687,00	»	32.540,10	36,50
175.800,00	25.749,00	100.795,50	»	100.753,50	50
à l'Etude.					
5.584,60	3.150,00	5.185,70	»	3.548,90	40
emphytéotiques.					
Valeur ;	»	»	»	(a)	(a)
100.000,00					

acquéreurs sont soumises au droit, c'est-à-dire qu'elles devront la rembourser au 1^{er} janvier 1909. Loyer 20 fr. par an. Construction revenant à la ville en fin de bail.

Paris, le 19 août 1909.

Un projet d'intervention plus énergique et plus directe, reprenant d'ailleurs l'idée émise dans la séance de 24 juin 1907, a été adopté, dans une délibération du conseil municipal du 3 août 1907 sur la proposition de M. Henri Turot, « invitant l'administration à étudier un projet d'emprunt de 50 millions, destiné à la construction d'habitations à bon marché et gagé sur les loyers, qui compléterait tout en restant distinct, le projet d'exécution des grands travaux de Paris (1) ». Cette proposition a été réduite et incorporée au projet plus vaste de ce qu'on a appelé les grands travaux de Paris.

Le programme des grands travaux à exécuter pour la réfection et l'assainissement de la ville de Paris a été en raison de son importance, longuement étudié et vient seulement d'être présenté le 14 juin dernier devant le Conseil Municipal, en un mémoire où le préfet de la Seine examine également les moyens financiers d'en assurer la réalisation.

Pour ce qui est de la combinaison financière, elle se résume ainsi : M. de Selves propose un emprunt de 792.465.000 francs, dont il y a lieu de distraire l'emprunt scolaire de 92.465.000 francs. Il resterait donc 700 millions à employer, moins les frais d'émission, 7 millions (les émissions devant être faites directement par la ville), et 27 millions pour liquidations d'engagements antérieurs (remboursements d'avances de l'Assistance publique pour construction d'hôpitaux, etc...), soit net 666 millions (2).

(1) *Rapport au Conseil supérieur*, année 1908, *op. cit.*, p. 35, et *Bulletin officiel municipal de la ville de Paris*, 4 août 1907.

(2) Dans cette combinaison, on n'engagerait que les disponibilités complémentaires de l'emprunt de 1869, celles de la dette secondaire et celles de l'emprunt de 1865 à dater de 1929. L'opération prendrait fin en 1975.

Sur cette somme, il est prévu 15 millions pour la *création de parcs et promenades* (2^e paragraphe), 118 millions pour les *travaux à exécuter pour le service des eaux et l'assainissement* (2^e paragraphe), enfin au 3^e paragraphe de l'article 1^{er}, une somme de 30 millions pour *combattre la tuberculose* par (1) :

1^o La démolition d'immeubles insalubres, 15 millions ;

2^o Des prêts à des sociétés d'habitations à bon marché, 15 millions.

Il est heureux de constater que, dans ce programme de travaux pour l'assainissement et l'embellissement de la ville de Paris, on a non seulement eu le souci de combattre l'insalubrité des habitations, mais aussi d'assurer, à ceux qui habitent les immeubles malsains à démolir, un autre logement et un logement meilleur.

Cependant, cette somme paraît à M. Salmon, conseiller municipal de la ville de Paris, tout à fait insuffisante pour lutter sérieusement contre la tuberculose, et, d'autre part, il estime que le prêt de 15 millions aux sociétés d'habitations à bon marché, ne permettrait pas d'élever des maisons en nombre suffisant, pour tous les habitants de Paris que les grands travaux auront privés de leur logement (2).

(1) Voici la répartition complète de ces 666 millions :

1 ^o Edifices municipaux.	25 millions.
2 ^o Promenades et plantations	15 —
3 ^o Assistance publique.	35 —
4 ^o Opérations de voirie.	371 —
5 ^o Lutte contre la tuberculose	30 —
6 ^o Direction des travaux	18 —
7 ^o Reconstruction des abattoirs	40 —
8 ^o Grosses réparations aux édifices scolaires . . .	4 —
9 ^o Travaux pour les eaux et l'assainissement . . .	118 —
10 ^o Réserve générale.	40 —

(2) Séance du conseil municipal de Paris, *Bulletin officiel municipal de la ville de Paris*, 13 juin 1909, p. 2389.

Aussi propose-t-il la combinaison suivante.

Comme l'article 2 du même projet de délibération prévoit :

1^o Pour remboursement des bons émis par l'Assistance publique pour constitution du fonds de 45 millions (convention du 17 janvier 1903 et loi du 7 avril 1903), 15 millions,

2^o Pour remboursement des avances faites par l'administration générale de l'Assistance publique pour le prolongement de la rue Dussoubs, 2 millions,

L'administration de l'Assistance publique touchera donc sur l'emprunt à intervenir, la somme de 17 millions, dont elle pourrait disposer, selon la proposition de M. Salmon, pour la construction de maisons ouvrières servant à loger les habitants des maisons insalubres démolies.

Et il ajoutait : « Il serait facile à l'Assistance publique de faire construire des immeubles dans les quartiers où le terrain n'est pas encore d'un prix trop élevé, afin qu'elle puisse trouver dans les conditions générales de cette opération de quoi rémunérer son capital par un intérêt de 3 0/0, égal à ce que lui rapportent ses valeurs placées en rentes sur l'Etat. »

Cette proposition a été renvoyée à l'administration, et la première commission a adopté, le 5 juillet 1909, les conclusions du mémoire du préfet de la Seine sur le plan de campagne des grands travaux et les combinaisons financières en vue de sa réalisation.

En outre, un mémoire déposé au conseil municipal par M. le préfet de la Seine, le 8 octobre dernier, insiste sur l'idée déjà émise dans le projet des grands travaux de prélever une somme de 15 millions de francs, qui serait consacrée à des prêts aux sociétés de construction de maisons à bon marché, moyennant un intérêt annuel de 2 0/0.

(1) M. de Selves estime que cette somme de 15 millions serait suf-

On peut donc prévoir dans un avenir très proche, le commencement de réalisation de ce projet, dont l'importance aurait effrayé beaucoup les esprits il y a quelques années, mais dont la nécessité se faisait de plus en plus sentir.

Comme nous venons de le voir, le Conseil Municipal de Paris a déployé une activité extraordinaire depuis la loi du 12 avril 1906 ; on peut attribuer ce succès en grande partie à la présence dans ce conseil, d'hommes éminents tels que M. Turot qui s'est consacré avec un zèle infatigable à la cause de l'habitation et aux ressources énormes qu'à sa disposition la municipalité.

Cependant on peut citer comme modèle à beaucoup de municipalités de nos grandes villes, la variété des modes d'intervention employés et qui, tout en étant peu onéreux, ont permis d'atteindre déjà des résultats très appréciables.

§ 3. — L'intervention du Conseil municipal de Lyon en matière d'habitations à bon marché.

La question des habitations à bon marché est une de celles qui a préoccupé le plus le Conseil Municipal de la ville de Lyon depuis la loi de 1906.

Il intervint pour la première fois sous forme de subvention accordée à la construction d'un groupe de maisons situé rue du Bourbonnais.

fisante pour faire une œuvre utile, puisqu'elle permettrait de construire 30 à 40 groupes, abritant chacun 600 personnes environ, soit en tout 20.000 personnes. Il résulte en effet des statistiques de MM. Bertillon et Cheynon, que 20.000 familles sont actuellement repoussées par des propriétaires peu soucieux de loger une clientèle sans ressources bien assurées et pourvue d'un trop grand nombre d'enfants. *Bulletin officiel municipal de la ville de Paris*, 9 octobre 1909.

Par une pétition en date du 18 janvier 1908, M. Jacoton faisait connaître qu'un groupe d'ouvriers du cinquième arrondissement, constitué en société coopérative conformément à la loi, avait l'intention de construire 24 maisons avec cour et jardin dans un terrain de 9.000 mètres carrés, situé rue du Bourbonnais 45, 47 et 49, et demandait à la ville de vouloir bien participer à ce mouvement, en prenant à sa charge les frais d'établissement d'une rue en bordure (sur le terrain de la société) et des canalisations d'eau et de gaz.

Le rapport de M. le maire de Lyon sur cette question fut déposé le 23 avril et adopté dans la séance du 27 avril 1908. On l'autorisait :

« 1° A accepter l'offre de cession gratuite de terrains faite par les propriétaires intéressés et à décider le classement dans la voirie urbaine de la rue à créer.

« 2° A approuver le projet d'alignement et de nivellement de cette rue et à décider que ce projet sera soumis à enquête ;

« 3° A décider que les travaux de voirie seront confiés aux entrepreneurs d'entretien (1). »

La dépense évaluée à 10.300 francs, devait être prélevée sur un crédit d'égale chiffre à inscrire au budget supplémentaire de l'exercice courant (2).

(1) Séance du Conseil Municipal de Lyon du 27 avril 1908. — *Bulletin officiel municipal de la ville de Lyon*. Procès-verbaux, p. 175.

(2) La dépense se répartissait ainsi :

Etablissement de la chaussée	6.000 fr.
Eclairage au gaz	1.300 »
Eau	3.000 »
	10.300 fr.

En outre la dépense annuelle d'entretien sera de 440 francs.

Et M. Vial, rapporteur de la commission générale, ajoutait : « Il serait à désirer que des sociétés semblables se forment nombreuses. Nous avons dans le cinquième arrondissement de vastes terrains appartenant à la ville (ceux du séminaire entre autres). Ne pourrait-on pas les concéder à bas prix à des sociétés afin de les encourager dans cette voie ? »

Ce fut cependant le seul exemple d'intervention, tentée par le Conseil Municipal de la ville de Lyon, conformément à la loi de 1906, car M. le maire avait en vue des entreprises plus vastes.

« A diverses reprises je me suis permis d'examiner les conditions dans lesquelles la ville de Lyon pourrait le plus efficacement intervenir en faveur d'une large application de la loi de 1906... J'avais pensé tout d'abord pouvoir vous proposer l'application des moyens prévus par la loi, mais l'étude à laquelle j'ai procédé, m'a montré les divers inconvénients qui résulteraient, au moins pour le moment, de la mise en pratique des dispositions édictées par la loi (1). Une autre solution m'est apparue, qui semble préférable à tous les points de vue. Cette solution consisterait à faire construire des habitations à bon marché par la ville qui les louerait à son profit (2). »

Assurément la solution proposée par M. le Maire était la plus rapide, mais était-elle en conformité avec l'esprit de la loi ?

A ce sujet, le Comité de Patronage des habitations à bon

(1) D'ailleurs la plupart des sociétés d'habitations qui avaient fait des demandes de subventions avaient surtout en vue la spéculation.

(2) Rapport de M. le Maire de Lyon du 17 juillet 1908. — Conseil municipal de Lyon. Séance du 17 juillet 1908. *Bulletin officiel municipal de la ville de Lyon*. Procès-verbaux, 19 juillet 1908.

marché de l'arrondissement de Lyon avait été consulté et avait déclaré, sur une étude approfondie de la question faite par MM. Pic et Flurer, que l'opération proposée était contraire à la loi :

« Après un examen de la question développée par MM. Pic et Flurer, le Comité est d'avis que la loi ne permet pas aux communes de construire et d'exploiter en régie les habitations à bon marché, mais seulement d'encourager les initiatives privées.... (1) (2). »

Malgré cela, M. le maire de Lyon estimant que « dans le silence de la loi, la question de la construction en régie des habitations à bon marché, si elle a mérité d'être posée par la ville de Paris en 1894, elle mérite tout autant d'être posée par nous en 1908 au lendemain d'une loi aussi importante que celle de 1906 », demanda au Conseil Municipal, dans la séance du 5 octobre 1908, de voter la délibération suivante :

« 1^o Autorisant l'administration à faire procéder à un concours pour l'établissement de maisons ouvrières.

« 2^o Invitant l'administration à demander l'application aux immeubles construits par la ville, des avantages stipulés

(1) Procès-verbal de la séance du 10 juillet 1908. Comité de patronage des habitations à bon marché de l'arrondissement de Lyon. Cité dans le *Bulletin municipal de Lyon*. Séance du 5 octobre 1908. Procès-verbaux, p. 148.

(2) Les conclusions de la consultation de MM. Pic et Flurer, professeurs à la Faculté de droit de Lyon, étaient les suivantes :

1^o Des obstacles juridiques sérieux s'opposent actuellement à la construction en régie par les villes d'habitations à bon marché.

2^o La combinaison la plus juridique et la plus pratique serait, en l'état, d'inviter le bureau de bienfaisance à prendre cette initiative avec l'appui moral et financier de la ville, sans préjudice de l'examen ultérieur de propositions sérieuses pouvant émaner des sociétés privées ou de groupements mutualistes.

par l'article 9 de la loi de 1906 et par le Titre V du décret du 10 janvier 1907 (1). »

Après de longues discussions, le vœu suivant fut adopté à l'unanimité :

« Le Conseil Municipal, profondément convaincu que les constructions d'habitations ouvrières ont une utilité de premier ordre pour la classe ouvrière,

« Prie instamment M. le président du conseil et M. le ministre du travail de bien vouloir faire rapporter ou interpréter libéralement la circulaire ministérielle du 27 février 1907, et examiner de très près la question de savoir, si la loi du 12 avril 1906 n'autorise pas les communes à construire directement des habitations à bon marché (2). »

En réponse à cette délibération, M. le ministre du travail et de la prévoyance sociale, le 19 novembre 1908, a fait savoir à M. le préfet du Rhône « qu'en ce qui concerne le vœu émis par le conseil municipal, relatif à l'examen de la question de savoir, si la loi du 12 avril 1906 autorise la construction en régie directe par les communes, on ne saurait tirer argument du silence de la loi sus-visée à ce sujet. »

Cette démarche auprès des pouvoirs publics a permis de fixer définitivement le point de jurisprudence administrative qui avait paru douteux au Conseil Municipal de Lyon, sans pour cela arrêter son élan vers une réalisation pratique de ses projets.

L'administration s'est en effet adressée au bureau de bienfaisance de la ville de Lyon, mettant ainsi en pratique la combinaison indiquée par MM. Pic et Flurer.

(1) Séance du conseil municipal, 3 octobre 1908. *Bulletin officiel municipal de la ville de Lyon*. Procès-verbaux, p. 148.

(2) Séance du 3 octobre 1908, *loc. cit.*

Usant de la faculté que lui laisse la loi de 1906, le bureau de bienfaisance adopta les conclusions d'un rapport très intéressant de M. l'administrateur. Valayer décidant de consacrer le maximum des ressources légalement disponibles, soit 200.000 francs, à la construction de logements ouvriers, et M. le maire de Lyon a demandé au Conseil municipal de subventionner cette entreprise par une importante réduction sur le prix de vente des terrains (1).

Mais M. le maire constatait, dans un rapport du 7 juin 1909, qu'en face de l'urgence du problème, cette solution très honorable ne pouvait suffire, et que les sommes provenant de ces disponibilités étaient insuffisantes. « Il est nécessaire, ajoutait-il, de construire de nombreux logements, qui à la fois dégageront la population qui s'entasse dans la presqu'île de Perrache et permettront aux employés et ouvriers du gaz, des tramways, des postes et des arsenaux de résider dans cette partie de la ville près de leur champ de travail (2). »

(1) Séance du conseil municipal du 28 juin 1909 et rapport de M. le maire du 7 juin 1909. *Bulletin* du 4 juillet 1909. Procès-verbaux.

(2) Le conseil municipal voyant les difficultés qu'il y a à remplir le rôle social dont on a chargé les municipalités depuis quelques années, si on ne modifie notre législation sur la municipalisation des services publics, a voté la résolution suivante dans la séance du 28 décembre 1908 : « Considérant que les budgets communaux sont de plus en plus alourdis par l'application des lois sociales votées par le Parlement. Considérant que l'œuvre propre des municipalités : création de logements ouvriers... se trouve entravée. Considérant d'autre part qu'il est impossible de demander à l'impôt des ressources nouvelles : Emet le vœu que le Parlement, suivant en cela l'exemple donné dans d'autres pays, vote le plus rapidement possible une loi sur la municipalisation des services publics, afin de procurer aux communes les ressources nécessaires pour mener à bien les œuvres sus-indiquées », *Bulletin officiel municipal*. Séance du 28 décembre 1908 ; *Annales de la Régie directe*, février 1908, n° 2.

Dans ce but, le rapport de M. le maire, du 7 juin, demandait au Conseil municipal de nommer une commission « qui devra rechercher, parmi les modes d'intervention, celui qui conciliera le mieux les intérêts financiers de la ville et la réalisation de l'œuvre des maisons ». Il proposait à cet effet, la constitution « d'une Société à caractère nettement démocratique et philanthropique à laquelle la ville pourrait accorder l'aide que la loi a prévue (1) ».

Le programme ainsi indiqué par M. le maire, ainsi que par le rapport de la Commission générale dressé par M. Guilhot, adjoint, a été en tous points exécuté.

Une commission a été élue dans la séance du conseil municipal du 28 juin 1909, dans le but de « procéder à l'étude de la question des habitations hygiéniques à bon marché et de déterminer la nature du concours que la Ville pourra apporter à cette œuvre, dans les limites de la loi du 12 avril 1906 (2) ».

Elle comprend 4 membres du bureau de bienfaisance, 13 conseillers municipaux, des représentants directs des organisations et groupements ouvriers, enfin l'architecte et l'ingénieur en chef de la ville.

Cette composition de la commission est intéressante, en ce qu'elle cherche à réunir toutes les initiatives en vue d'une solution plus rapide du problème de l'habitation, tout en prenant l'avis des parties directement intéressées, par l'admission de représentants des organisations ouvrières.

(1) Termes du rapport de M. le maire de Lyon du 7 juin 1909. Séance du conseil municipal du 28 juin 1909. *Bulletin officiel municipal* du 4 juillet 1909. Procès-verbaux, p. 321, et Rapport de la commission générale.

(2) « Cette commission ne devra en rien porter atteinte aux attributions du Comité local des habitations à bon marché... le travail préparé par la commission devra toujours être soumis à cette assemblée. » Rapport de M. le maire déjà cité.

La commission a, dans ses deux premières réunions (1), constitué la « *Société anonyme démocratique des habitations populaires* » et rédigé des statuts à peu près conformes aux statuts modèles publiés par le ministère du travail et de la prévoyance sociale.

Malheureusement ces statuts n'étant pas absolument identiques aux statuts modèles, ont été renvoyés par M. le ministre du travail qui demandait que, « pour éviter tous retards », on prenne de préférence les statuts modèles, l'approbation ministérielle étant donnée dans ce cas de plein droit sans aucun examen du conseil supérieur.

Les statuts ont donc été remaniés le 28 septembre dernier dans le sens indiqué par le ministre, et de nouveau soumis à l'approbation. Il est hors de doute que la société, approuvée et dotée d'avantages nombreux par la municipalité, pourra bientôt entreprendre la construction de plusieurs groupes d'habitations à bon marché (1).

La municipalité de Lyon, sans user des procédés d'intervention de la loi du 12 avril 1906, a donc cherché, grâce à l'heureuse initiative de son maire, M. Herriot, à solutionner d'une façon plus énergique et plus directe le problème de l'habitation ouvrière salubre.

Si elle a échoué dans cette tentative, c'est que l'action directe n'est pas encore admise par notre législation.

Elle est arrivée dans tous les cas la première à trouver une combinaison permettant l'union complète des efforts

(1) Les statuts de cette société ont été approuvés le 23 novembre 1909 et M. le Maire a demandé au Conseil Municipal dans un rapport du 10 décembre 1909, de lui accorder la garantie d'intérêt de 3 0/0 pendant 10 ans ainsi que des réductions sur le prix des terrains que la Ville serait appelée à lui céder. — *Bull. off. municipal* du 12 décembre 1909.

de l'initiative privée et des pouvoirs locaux (nous voulons parler de la création de la commission et de la Société démocratique d'habitations).

Ce but qui aura été atteint, excuse bien tous les retards qu'il a pu causer, car il éclaire d'un jour nouveau l'intervention municipale en matière d'habitation, en élargissant et en précisant le domaine d'action des municipalités (1).

(1) L'activité du conseil municipal ne se borne pas là, et sur l'initiative de M. le maire, vient d'entreprendre le vaste projet de la désaffectation de l'Hôtel-Dieu, *Bulletin officiel municipal* du 18 juillet 1909.

CONCLUSION

De cette étude approfondie et comparative de la législation française et des législations étrangères, concernant l'intervention municipale en matière d'habitation, nous pouvons tirer les enseignements suivants.

L'action des municipalités se présente à l'heure actuelle sous trois formes différentes, adoptées respectivement par quatre pays, et ces solutions du problème de l'habitation ont été inspirées, autant par les circonstances particulières qui ont poussé les assemblées locales à agir, que par les maux auxquels il fallait remédier.

L'Angleterre, pays à la fois industriel et surpeuplé, a été l'un des premiers, obligé de songer à la crise du logement ouvrier, et il a adopté le principe de la liberté absolue. Devant l'absence d'initiatives privées, les municipalités anglaises se sont mises courageusement à l'œuvre, et après diverses opérations d'assainissement, elles sont arrivées à transformer la condition hygiénique des villes et à les doter de nombreuses constructions qui excitent aujourd'hui l'admiration du monde entier.

Assurément l'apprentissage de la construction directe a été peut être trop rapide, et le service de l'habitation a quelquefois coûté cher aux villes anglaises. Mais à l'heure actuelle, le pas le plus difficile est franchi et l'avenir dédommagera certainement des étapes critiques qu'elle a traversées.

En Italie, l'action directe des municipalités a produit également les meilleurs résultats. Toutefois les lois de 1903 et de 1908 sur la municipalisation des services publics et de l'habitation, semblent accorder leur préférence à l'orga-

nisation mixte des *Instituts autonomes*, qui, par une combinaison parfaite des efforts de l'initiative privée et des assemblées locales, semble devoir devenir la solution pratique la meilleure du problème de l'habitation .

La législation allemande a adopté un système intermédiaire qui permet aux communes de diriger le mouvement, mais non de l'exécuter. Les municipalités prêtent des capitaux, cèdent des terrains, mais ne peuvent construire, ni exploiter directement, sauf le cas où, en leurs qualités de patrons d'un nombreux personnel, elles fournissent des logements à leurs ouvriers et employés.

La France enfin, possède la législation la plus prudente et la plus réservée. Elle met au premier plan l'initiative privée et ne permet le concours des municipalités qu'accessoirement.

Nous trouvons deux raisons à l'interdiction de l'action directe et à cette crainte perpétuelle du législateur français, d'accorder des pouvoirs trop larges aux assemblées locales : d'une part le manque de confiance que nous avons dans la compétence de nos administrations et qui nous pousse à les dénigrer perpétuellement ; d'autre part, une foi absolue dans la solution de tous nos problèmes sociaux par l'initiative privée, chargée seule d'ailleurs jusqu'en 1906 de pourvoir à la crise du logement.

La législation de 1906 est trop proche de nous pour qu'il nous soit possible de porter un jugement.

Cependant les résultats merveilleux auxquels sont arrivées les villes allemandes et italiennes, en utilisant une législation si proche de la nôtre, et des procédés d'intervention analogues à ceux accordés par la loi de 1906, nous permettent d'espérer une solution rapide du problème de l'habitation ouvrière (1).

(1) D'ailleurs, il semblerait qu'à l'heure actuelle, il y ait une ten-

L'heureuse initiative du Conseil Municipal de Lyon nous offre sur ce point un modèle parfait d'intervention que beaucoup de municipalités auront intérêt à imiter.

Assurément ces idées sont nouvelles et il y a toute une éducation à faire des individus et des municipalités : ce sera l'œuvre des Comités de patronage, que nous souhaitons voir plus nombreux et dotés de ressources régulières.

Nous espérons enfin qu'une loi interviendra, modifiant notre législation sur la municipalisation des services publics, qui n'est plus en rapport avec le courant d'idées nouvelles, et facilitera ainsi les fonctions sociales, dont on charge chaque jour les municipalités, et spécialement celle de pourvoir à l'œuvre si intéressante de l'habitation ouvrière (1).

dance à abandonner un peu l'intervention directe en matière d'habitation, pour admettre une action des pouvoirs locaux et de l'initiative privée, système adopté par notre législation de 1906. En Italie, on a créé les *Instituts autonomes* et en Angleterre même, le système adopté semble être celui appliqué dans le traité de la ville de Birmingham avec l'*Ideal Benefit Society*.

(1) Voir l'article très intéressant de M. E. Bouvier : *De la nécessité d'une loi sur les Régies municipales*, dans les *Annales de la Régie directe*, mai-juin 1909, p. 152 et suiv.

Vu :

Lyon, le 22 novembre 1909,
Le Président de la Thèse,
P. PIC.

Vu :

Lyon, 29 novembre 1909.
Le Doyen,
FLURER.

Vu et permis d'imprimer :

Lyon, le 30 novembre 1909.
Le Recteur, Président du Conseil de l'Université,
JOUBIN.

TABLE DES MATIÈRES

	Pages
BIBLIOGRAPHIE	vii
INTRODUCTION	1
Le problème de l'habitation ouvrière. — Ses causes : développement de la grande industrie et croissance rapide des villes ; ses conséquences, morbidité, immoralité ; ses caractères : insalubrité et surpeuplement (enquêtes et statistiques). — Nécessité de l'intervention des pouvoirs publics et spécialement des municipalités.	
CHAPITRE PREMIER. — Des résultats obtenus en France par l'initiative privée en matière d'habitations à bon marché, nécessité de l'intervention municipale. . . .	
SECTION I. — Réglementation de l'initiative privée par les lois du 30 novembre 1894 et du 12 avril 1906.	17
SECTION II. — Mouvement des sociétés d'habitations à bon marché en dehors des lois de 1894 et de 1906.	20
§ 1. — Institution patronale	22
§ 2. — Sociétés philanthropiques et coopératives. . . .	24
SECTION III. — Mouvement des sociétés d'habitations à bon marché sous le domaine des lois de 1894 et de 1906. . . .	28
SECTION IV. — De l'intervention de l'Etat et des établissements de prévoyance et d'assistance depuis la loi de 1906	34
§ 1. — Des immunités fiscales accordées.	34
§ 2. — Ressources mises à la disposition des sociétés d'habitations : Caisses d'Épargne, Caisse des dépôts et consignations, bureaux de bienfaisance et d'assistance	38
SECTION V. — Appréciation des résultats obtenus. Comment se pose le problème de l'habitation salubre à bon marché : nécessité de l'intervention des municipalités.	42

CHAPITRE II. — L'œuvre des municipalités étrangères en matière d'habitation	49
Angleterre.	50
Italie	76
Allemagne	88
Autres pays : Belgique, Suisse, Autriche-Hongrie, États-Unis, Danemark, Suède et Norvège.	100
CHAPITRE III. — De l'intervention des municipalités en matière d'hygiène de l'habitation	107
SECTION I. — Immeubles à construire. — Certificat de salubrité	110
SECTION II. — Immeubles existants : a) Immeubles qui peuvent être améliorés ; b) Immeubles qui ne peuvent être améliorés, expropriation, proposition Siegfried.	115
SECTION III. — Jugement général de la loi de 1902, et réformes proposées. — Extension des bureaux d'hygiène et Casiers sanitaires ; certificats de salubrité, plaques sanitaires. — Inspection des logements.	120
CHAPITRE IV. — L'intervention des municipalités en matière d'habitation d'après la législation française actuelle. Le problème de l'action directe	134
SECTION I. — La législation actuelle en matière d'intervention	135
§ 1. — Historique de l'intervention des pouvoirs publics en matière d'habitation	135
§ 2. — De l'intervention des communes d'après la loi de 1906	144
§ 3. — Loi du 10 avril 1908 relative à la petite propriété et aux habitations à bon marché	146
§ 4. — Loi du 12 juillet 1909 sur la constitution d'un bien de famille insaisissable.	150
SECTION II. — L'intervention directe des municipalités ; la législation et la jurisprudence française	152
CHAPITRE V. — Les modes d'intervention des municipalités. — Première série : Concours financier.	152
SECTION I. — Prêts aux sociétés d'habitations	176

SECTION II. — Souscriptions d'actions.	181
SECTION III. — Garantie d'un dividende ou d'un intérêt aux actionnaires.	195
SECTION IV. — Subventions accordées par les municipalités aux Comités de patronage des habitations à bon marché.	202
SECTION V. — De l'action combinée des municipalités avec l'assistance publique et avec d'autres institutions. Des combinaisons auxquelles peut donner lieu la loi de 1906 en dehors de l'intervention directe.	204
CHAPITRE VI. — Les modes d'intervention des municipalités. — Deuxième série : Concours en nature	208
SECTION I. — Apport de terrains ou de constructions à des sociétés d'habitations à bon marché.	209
SECTION II. — Cession de gré à gré de terrains ou de constructions	214
SECTION III. — Exonérations fiscales.	223
SECTION IV. — La théorie de la taxe sur la plus-value des terrains.	230
SECTION V. — Autres modes accessoires d'intervention	234
CHAPITRE VII. — Des divers modes d'action des municipalités	238
SECTION I. — Meilleure application des lois sur l'hygiène.	239
§ 1. — Enquêtes, casiers sanitaires	239
§ 2. — Amélioration des maisons existantes	242
SECTION II. — Opérations d'ensemble d'assainissement :	246
§ 1. — Expropriation par zones. Projets Morlot, Siegfried.	248
§ 2. — Les espaces libres	252
SECTION III. — Réglementation de l'initiative privée :	259
§ 1. — Plans d'alignement	261
§ 2. — Réglementation des constructions.	264
SECTION IV. — Différents types de constructions à entreprendre.	270
§ 1. — Maisons individuelles ou maisons collectives	270
§ 2. — Colonies ouvrières de banlieue	278
§ 3. — Construction d'hôtels meublés.	282

§ 4. — Construction par les municipalités de maisons pour leurs ouvriers et employés	289
§ 5. — La question du logement des familles nombreuses.	291
§ 6. — Des divers modes d'action des bureaux de bienfaisance combinés avec l'intervention des municipalités	297
 CHAPITRE VIII. — Du rôle des Comités de patronage des habitations à bon marché et de prévoyance sociale dans leurs rapports avec les municipalités	 302
SECTION I. — Rôle d'initiative des Comités de patronage auprès des municipalités	303
SECTION II. — Le comité de patronage, organe de renseignements et d'éducation.	306
SECTION III. — Situation actuelle des comités de patronage.	316
 CHAPITRE IX. — L'intervention des municipalités depuis la loi de 1906. Etude de la question spécialement devant le Conseil Municipal de la ville de Lyon.	 323
§ 1. — L'intervention de quelques municipalités depuis la loi du 12 avril 1906.	323
§ 2. — La question devant le Conseil Municipal de Paris	326
§ 3. — L'intervention du Conseil Municipal de Lyon en matière d'habitations à bon marché	337
 CONCLUSION	 347

Saint-Dizier (Haute-Marne)